



Ministério da Cidadania

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Auditoria Interna

SEP – SUL – Q. 713/913 – 1º Andar, bloco D, CEP: 70390-135 – Brasília-DF

Tel.: (61) 2024-6330/6332/6333 / E-mail: auditoria@iphan.gov.br

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 1 /2019 - AUDIN/IPHAN

I – ESCOPO DO TRABALHO

Considerando a competência atribuída de poder de polícia, desempenhada pelo Iphan, operacionalizada pelas fiscalizações aos bens acautelados, procedeu-se a uma avaliação sobre a metodologia desse instrumento.

Foi abrangida como escopo a sistemática para construção das metas de fiscalizações pelas superintendências, a depender da tipologia dos bens, além da análise do cumprimento dos planos de fiscalização já estabelecidos. Considerou-se também trabalho elaborado pela Controladoria-Geral da União (201503439), o qual tangenciou o tema, buscando-se aprimorar as bases por ele apresentada, buscando a adoção de melhorias a partir das oportunidades mapeadas.

II – RESULTADOS DOS EXAMES

1. INCONSISTÊNCIAS NA METODOLOGIA PARA DEFINIR AS METAS DISPOSTAS NOS PLANOS DE FISCALIZAÇÃO.

a) Ausência de procedimentos de fiscalização

Para que o trabalho de fiscalização do patrimônio cultural protegido pela União, atribuído legal e constitucionalmente ao Iphan, seja operacionalizado de forma coordenada, principalmente entre sede e superintendências, são necessárias premissas conceituais para instruírem as práticas e procedimentos que ordenarão o processo de fiscalização, necessariamente validadas pelos envolvidos.

Nesse enfoque, considerando o contexto atual de como essa fiscalização é exercida, encontra-se um razoável arcabouço normativo para disciplinar e orientar essa competência. Por outro lado, verifica-se que há numerosas tipologias aptas a se adequarem a uma regulamentação (adoção de procedimentos a instruí-las), quais sejam:

- Fiscalização do Patrimônio edificado tombado e áreas de entorno
- Fiscalização decorrente de autorizações para intervenções no Patrimônio edificado tombado e áreas de entorno
- Fiscalização do Patrimônio natural e paisagístico tombado e áreas de entorno
- Fiscalização de acervos, coleções, bens móveis e integrados tombados
- Fiscalização relativa à saída do país de bens culturais acautelados
- Fiscalização de leilões de antiguidades, de obras de arte de qualquer natureza, de manuscritos e livros antigos ou raros
- Fiscalização relativa ao comércio de antiguidades, de obras de arte de qualquer natureza, de manuscritos e livros antigos ou raros
- Fiscalização do Patrimônio arqueológico (sítios e bens móveis)
- Fiscalização em pesquisas arqueológicas autorizadas
- Fiscalização no âmbito do patrimônio arqueológico em empreendimentos ligados licenciamento ambiental
- Fiscalização do Patrimônio ferroviário valorado

Mostra-se assim um conjunto de tipologias, agregados ao longo do tempo à competência do Iphan, que emerge a necessidade de estruturação de procedimentos quanto ao poder de polícia a ser exercido sobre os bens acautelados.

Assim, buscando-se as tipologias que adotam atualmente procedimentos construídos e adotados para conduzir as fiscalizações, tem-se que primeira a ser enfrentada pelo IPHAN foi a do patrimônio edificado tombado (que resultou na Portaria nº 187/2010), o qual representa a maior demanda colocada à instituição. A segunda iniciativa acerca de procedimento de fiscalização instituído foi a do comércio de obras de artes e antiguidades (Portaria nº 80/2017), considerando a necessidade de que o IPHAN passou a atuar junto àquele setor após sua identificação como órgão regulador nos termos da Lei nº 9.613/1998.

O procedimento para fiscalização é condição precípua para adequação aos sistemas institucionais de gestão e fiscalização dos bens, quais sejam o SICG e o Fiscalis, ambos atualmente em funcionamento parcial. Dado que essas ferramentas são as que tem o papel de centralizar e nortear as atividades institucionais, há uma perda de eficiência se os procedimentos não estão inseridos, pois torna-se inócua a atividade de fiscalização dos bens que não contam com procedimentos.

Não por acaso, a estruturação e construção de informações estratégicas mais evoluída, além do aprimoramento de métodos e política se dá no patrimônio material, o qual já possui um procedimento definido e em uso.

O diagnóstico assim é que a grande parte das tipologias de bens, nos quais o Iphan atua, ainda não tem seu procedimento construído, o que traz implicações à efetividade desta parte do processo.

Mostra-se, desse modo, a necessidade do mapeamento e redesenho dos correspondentes processos tal como executados pelo corpo técnico institucional, a fim de padroniza-los afim de serem apresentados ao Escritório de Processos como ponto de partida do processo.

Considerando a complexa mobilização necessária, a necessidade da tomada de decisão quanto ao tema faz-se tempestiva havendo que já se deram 9 e 2 anos,

respectivamente, dos outros procedimentos já instituídos, sem uma política de acompanhamento das demais tipologias.

A conveniência dessa decisão requer suporte da alta direção em conjunto com a direção dos Departamentos finalísticos, havendo que é inexistente um processo formal de deliberação institucional para empreendimentos deste tipo (o qual se assemelharia aos moldes de gestão de projetos com seus instrumentos equivalentes, como termo de abertura de projeto/TAP ou estrutura analítica de projeto/EAP, por exemplo).

Essa ausência atual de procedimentos conduz a uma realização do trabalho desalinhada (dado que as equipes têm relativa autonomia para a decisão quanto ao seu desenvolvimento), afetando a previsibilidade e estabilidade do trabalho ao conceder uma excessiva liberalidade quanto aos métodos e prazos, prejudicando, assim, a fluência do desenvolvimento, sua consistência e a qualidade ou mesmo a consecução das entregas.

Outro aspecto de relevância é que procedimento construído é critério para priorização da tipologia a ser definida no Plano de fiscalização por obter dados mais fidedignos.

Tendo em conta o registro atual acerca da ausência de uma programação instituída de fato quanto à sequência das tipologias de bens materiais acautelados a receberem suas correspondentes normatizações de procedimento de fiscalização, faz-se mais imediato providências nesse sentido. Ainda que tenha sido informada uma expectativa de um processo de avaliação do procedimento instituído pela portaria 187/2010 no segundo semestre de 2019, podendo estender a abrangência do ato normativo, parece insuficiente diante do quadro evidenciado.

b) Necessidade de aprimoramento da sistemática dos planos de fiscalização

A fiscalização dos bens acautelados pelo Iphan, considerando a relação entre os executores localizados nas superintendências e a área estratégica localizada no órgão central, atualmente é disciplinada pela edição anual de planos de fiscalizações.

Faz-se importante citar que essa temática já foi objeto de análise pela Controladoria-Geral da União, em sede do Relatório de Auditoria avaliando a gestão do exercício de 2014, e que trouxe um diagnóstico sobre o contexto à época, ensejando providências que modificaram os métodos até então aplicados para construção e avaliação de metas estipuladas. Essa observação é pertinente, pois essas providências que deram os rumos de como as fiscalizações são conduzidas atualmente.

Num breve histórico, tinha-se que não havia um molde padronizado e estabelecido e para definição dos planos de fiscalização a serem executados pelas superintendências. Quase que uma autonomia plena era dada às unidades descentralizadas e como na transcrição do próprio relatório:

"...Dada à sistemática estabelecida, observa-se que cada unidade descentralizada do Iphan é dotada de autonomia para elaborar seu Plano de Fiscalização anual, podendo estabelecer suas próprias metas, mesmo que desvinculadas de indicadores ou diretrizes da unidade central, assim como de alguma padronização junto às outras unidades descentralizadas. A Unidade central não coordena e supervisiona a elaboração desses planos (levando-se em conta um contexto geral e lastreado em indicadores obtidos na consolidação de planos de fiscalização anteriores), de modo a nortear as ações fiscalizatórias das Unidades descentralizadas. Assim, inexistem diretrizes gerais desdobradas em indicadores específicos para a atividade de fiscalização, que subsidiem a elaboração de cada Plano por cada uma das unidades regionais."

Em 2015, iniciou-se a prática, buscando aperfeiçoar o processo e atender também às recomendações daquele relatório, de se emitir Portarias dispoendo sobre as diretrizes para a elaboração, pelas superintendências estaduais do IPHAN, dos planos de fiscalização dos Bens Acautelados em nível federal para o exercício seguinte.

Tal prática perdura até os dias atuais. Assim sendo, a referência para análise sobre a construção das metas foram as Portarias contendo os Planos de Fiscalização de 2015 a 2019, considerando que elas são editadas no ano anterior a sua vigência.

Desse modo, foram tangenciadas as práticas adotadas nos planos e suas respectivas mudanças que foram ocorrendo a cada exercício. Buscou-se também examinar a relação entre os envolvidos (sede e superintendências) e a metodologia por trás das metas de fiscalização definidas para cada tipologia de bem.

Segue a evolução das metas e métodos, definidos ano a ano, além das ponderações a respeito.

| METAS | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------------|--|---|---|--|
| Patrimônio Ferroviário | 100% dos inscritos no SICG (fazendo a devida atualização no sistema) | 100% dos inscritos no SICG (fazendo a devida atualização no sistema) | x | x |
| Patrimônio Arqueológico | Instituições de guarda: 100% - Mínimo 02 por mês. | Elaborada pelas superintendências e apresentadas ao CNAa partir de seus contextos particulares Instituições de guarda: Maioria das superintendências fiscalizar 100%, mas outras com índices menores. Projetos/empreendimentos: <i>Metas, a priori, sem proporcionalidade, relacionadas com o total das tipologias.</i> <i>Ex: 1 (total)/3 (fiscalizações), 16/6, 4/0...</i> Sítios Arqueológicos: <i>Metas, a priori, sem proporcionalidade, relacionando o total das tipologias</i> <i>Ex: 554(total)/7(fiscalizações), 383/48, 366/100, 1191/8...</i> | Elaborada pelas superintendências a partir de critérios mínimos dispostos pelo Centro Nacional de Arqueologia <i>Proposta e definição de meta não estavam presente no Plano para comparação.</i> | Instituições de guarda: quantitativo atribuído isoladamente sem fazer relação com o total. Projetos/empreendimentos: <i>migraram para Empreendimentos ligados ao licenciamento ambiental</i> Sítios Arqueológicos: quantitativo atribuído isoladamente sem fazer relação com o total. |
| | Isoladamente : Porcentagem a denender do | Isoladamente : 100% em todos. | | Isoladamente: |

| | | | | |
|---|--|-------------------------------|--|--|
| Bens Imóveis Tombados | dependem do estado (entre 100 e 60%) Demais: Atualizar 100% dos que estão no SICG | Demais: 100% DE FISCALIZAÇÃO. | Isoladamente: Bens não fiscalizados nos exercícios anteriores. | Porcentagem a depender do estado (entre 200, seriam 2 e 60%) Demais: Fiscalizações em 100% dos bens, |
| Comércio de Obras e antiguidades | | | Mínimo de 01 fiscalização presencial, junto aos superintendências, comércio. | Entre 01 e 03 fiscalizações presenciais, a depender da superintendência, junto aos comércios. (escolhidos por elas baseados em critérios da Portaria 258/2017) |
| Empreendimentos ligados ao licenciamento ambiental | | | | 100% dos empreendimentos que tiveram em seu Termo de Referência específico, emitidos no período de 2017 até a data da presente Portaria, a requisição de estudos de avaliação de impacto aos bens tombados e/ou valorados, e Empreendimentos que foram classificados como Nível I, conforme quantitativo da Tabela A. |

O quadro evolutivo traz modificações distintas, a depender da tipologia do bem, além de outros aspectos que demonstraram algumas alternâncias de prioridades, não evidenciando, porém, relevante aprimoramento no processo da definição de metas.

Basicamente, tem-se que muitas das áreas praticamente mantêm um percentual de fiscalização sobre os bens inscritos nos sistemas corporativos, sem uma atribuição metodológica para aquele valor, além de outras que mostraram, ao menos de modo declaratório como intenção, a adoção de critérios para definição das metas.

Situação controversa evidenciada foi a indefinição sobre a interação dos envolvidos (sede e superintendência) no estabelecimento das metas.

Assim, em regra, considerando o Plano mais atual, tem-se que a área central do IPHAN apresenta uma meta a cada superintendência, a depender da tipologia, que por sua vez elabora sua estratégia de atuação para a fiscalização, necessitando adequar suas particularidades para distribuírem a meta numérica dentro do ano.

No último plano foi estabelecido uma meta geral com número mínimo de fiscalizações por servidor, incluídas todas tipologias nesse número desde que atendidas as metas específicas de cada um. Percebeu-se que houve um critério definidor para as metas: relação de bens por servidor, ou seja, a distribuição de bens para fiscalização se deu em uma proporção a qual considerava 10 bens por servidor, ao ano, como limite mínimo.

Embora esteja presente um parâmetro definidor, qual seja a proporção bem x servidor, considera-se que é necessário aprimorá-lo dada a busca de eficiência com a possibilidade das demais variáveis presente no processo serem incorporadas. Faz-se válido considerar outros aspectos que podem trazer ganhos à elaboração das metas tais como a avaliação de produtividade média, o histórico geral para parametrizar, as peculiaridades de cada superintendência, as demandas eventuais, além de outras informações estratégicas capazes de serem extraídas dos relatórios de desempenho.

Por outro lado, questão com potencial de melhoria diz respeito ao processo colaborativo entre superintendências e sede para definição das metas, que se mostra incipiente atualmente. Essa colaboração tem o potencial de dar eficiência ao processo, ao tempo que poderá ser extraído o melhor da força de trabalho disponível e exequibilidade, a considerar a realidade individual de cada superintendência. E tão importante quanto é o fato de haver a validação pelos envolvidos, propiciando compromisso intrínseco quando há o acerto mútuo.

Para a pactuação necessária, é de suma importância que o órgão central detenha parâmetros consistentes para negociação com as superintendências a fim de poder extrair dessas o melhor aproveitamento de sua força. Desse modo, havendo uma referência em dados mapeados no histórico de atuação de cada superintendência e em suas peculiaridades, há condições de o órgão central atribuir uma referência mínima para considerar as propostas.

Como o cenário atual mostra uma diferenciação de referências, a depender da tipologia do bem, para definição das respectivas metas, faz-se necessário também uma maior integração entre as unidades técnicas para haver alinhamento e proporcionalidade das metas definidas em cada área.

Em grau mais profundo, realidade mostrada é que nas metas quantitativas, não há a incidência do aspecto qualitativo na priorização dos bens a serem fiscalizados. Em tom ilustrativo, quando uma meta, por exemplo, não contempla os 100% dos bens a definição de quais deles serão preteridos e não fiscalizados fica a cargo do executor. Com uma definição de priorização, ainda que a meta seja para integralidade dos bens, pode-se garantir que bens em pior estado de conservação sejam fiscalizados com precedência sobre os demais como exemplo.

Aspecto que pode vir a colaborar com o quadro trazido é que atualmente, considerando os últimos 2 anos, 71, 87% dos bens contém a informação sobre o estado de conservação atualizada. Ou seja, dos 4.932 bens cadastrados no SICG, 71,87 % tiveram seu estado de conservação revisto por meio de fiscalizações. Parece um índice considerável, embora ainda não completo, que pode ser usado como referência estratégica em uma possível adoção de escala para selecionar a ordem de bens.

Embora fique tangenciado que a condição de estado de conservação foi citada como possível referência, fatores outros poderão ser levados em conta para aprimorar a classificação e possível definição dos bens que teriam prioridade de serem fiscalizados.

c) Situações específicas dentro de cada tipologia de bem

Partindo-se agora para uma abordagem dentro de uma perspectiva mais específica, inserida na metodologia de fiscalização aplicada individualmente às tipologias de bens, buscou-se diagnosticar as oportunidades de melhoria nos processos agregados.

Quanto ao patrimônio arqueológico, ficou evidenciado uma maior evolução no tocante à interação do órgão central com as superintendências, principalmente na busca da elaboração de uma metodologia calcada em critérios predefinidos e participação dos executores.

Todavia, mapeou-se que atualmente há uma iniciativa para migração das informações sobre os sítios arqueológicos do CNSA (CADASTRO NACIONAL DE SÍTIOS ARQUEOLÓGICOS) para o sistema corporativo SICG (SISTEMA INTEGRADO DE

Atualmente existem catalogados cerca de 25892 sítios, sendo que desses 11681 necessitam de georreferenciamento, abarcando um processo de complementação e validação de informações a considerar que, à época dos registros, dados fundamentais não foram colhidos a considerar as orientações existentes.

Dado esse contexto, com a situação atualizada, faz-se importante ressaltar a necessidade no ganho de gestão com que esses dados acumulados em décadas consigam sua devida adequação aos sistemas corporativos vigentes. O SICG é o sistema central de gestão do Iphan e teve sua estrutura pensada justamente para abarcar os dados atualizados referentes aos bens que constavam de outro meio físico, servindo de referência para as decisões estratégicas como a da definição das fiscalizações.

Pertinente observar que essa etapa de incremento de dados inventariais é etapa básica e preliminar para estruturação de uma gestão eficiente. Assim, ela é condição precípua para as seguintes, exigindo assim, mesmo que dificultosa, seja priorizada para que os ganhos sejam percebidos o quanto antes.

Assim, existem duas situações no sentido de fornecer os insumos ao SICG no tocante aos sítios arqueológicos: os bens já georreferenciados, necessitando de migração integral aos moldes do sistema e os que necessitam se adequar ao georreferenciamento para posterior migração ao SICG, resultando na alimentação integral do sistema.

Quanto aos já georreferenciados a situação trazida é a de que algumas etapas foram supridas, mas que atualmente encontra-se paralisada aguardando renovação do contrato com a empresa que irá realizar o algoritmo para a migração dos dados. Foi informado que o processo está calcado em seis etapas (Análise das especificações do sistema legado e sistema de destino, Análise para simplificar a migração, Elaboração de novo mapeamento de dados, Homologação dos dados e Solicitação da inclusão no sistema de produção SICG) e que se encontra na quarta.

A situação trazida não parece ser a mais desejável, considerando os prejuízos que a paralisação pode trazer e a necessidade precípua de a gestão estar adequada às boas práticas gerenciais, principalmente por envolver ação finalística do Iphan.

Com relação aos não georreferenciados, a situação parece mais preocupante a considerar seu volume (cerca de 44% do total) e a carga de trabalho envolvida para sanar a situação. Uma estratégia foi estabelecer, por meio da Portaria 159/2016, ao empreendedor que necessite reparar dano patrimonial e extrapatrimonial causado a um bem acautelado, a atribuição desse encargo. O normativo que regula os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) dispõe sobre a situação em comento:

"Art. 8º - Quando o dano envolver bens arqueológicos, as medidas de mitigação e compensação a serem estabelecidas como obrigações do compromissário deverão considerar, observada a ordem de preferência abaixo:

II - Ações de recadastramento de sítios arqueológicos;"

Mostra-se iniciativa proveitosa e colaborativa com a força de trabalho do instituto. Ainda assim, como a gestão dos referidos TACs podem se dar de forma descentralizada, pelas superintendências, mostra-se essencial o controle e mapeamento geral desses termos a fim de se ter uma ideia da parcela que esse instrumento pode ser usado nesse recadastramento.

Nesse contexto, convém disseminar a necessidade de se priorizar essa pauta para as superintendências no sentido de se apropriarem, colaborando com esse objetivo de recadastramento de sítios não georreferenciados, além de criar uma referência, dentro da frequência média dos TACs firmados, para se dispor desse instrumento com maior eficiência. Além disso que fossem catalogadas essas informações para formarem um banco de dados que subsidiasse tomadas de decisões pela área estratégica.

Espera-se que com os cadastros não georreferenciados devidamente atualizados, outras demandas dentro do Patrimônio Arqueológico possam ser reforçadas com a alteração de prioridades na Portaria de TAC, considerando essa medida suprida. Do mesmo modo, com a consequente migração dessa parcela ao SICG almeja-se estratégia mais eficiente para planejamento de fiscalizações (base de dados confiável), viabilizando a construção do procedimento automatizado de execução das fiscalizações do CNA dentro do Fiscalis.

Ainda quanto ao patrimônio arqueológico, especificamente às instituições de guarda, o diagnóstico atual, sobre sua participação na definição das metas dos planos de fiscalização, foi de que a referência são os técnicos efetivos, a considerar que os contratados terão seus vínculos finalizados, e uma respectiva proporção de bens atribuídos a eles.

Assim, que o encargo principal desses, sob o enfoque da fiscalização, seria a atualização do inventário das instituições de guarda (CNIGP - *Cadastro Nacional de Instituições de Guarda e Pesquisa*), validando as informações através da visita in loco, podendo haver remissão de recomendações de adequação para requisitos não cumpridos.

Tem-se que das 295 Instituições de Guarda e Pesquisa de bens arqueológicos no cadastro do Iphan 129 (43,72%) foram submetidas ao procedimento citado. A expectativa trazida foi a de que ao final o exercício de 2019, a integralidade das instituições estaria abrangida com informações atualizadas no CNIGP.

Conta-se, portanto, a indispensabilidade de que o CNIGP esteja com todas as instituições cadastradas e com as possíveis recomendações emitidas sanadas afim de se obter uma referência fidedigna, propiciando um monitoramento efetivo, além de ganhos na adequação dessas estruturas.

d) Gestão SICG

Sendo o sistema SICG a ferramenta institucional que centraliza a gestão das informações sobre as atividades finalísticas do instituto, fez-se necessário avaliar o seu funcionamento efetivo, considerando a pauta já ter sido abordada e recomendada pela CGU, além de sua apropriação pelo instituto. Faz-se válido ainda citar que o sistema é ainda um dos principais instrumentos de operacionalizar a transparência do Iphan à sociedade.

Sobre o diagnóstico produzido, considerou-se a complexidade na diversidade de tipologias necessárias a serem incorporadas considerando suas particularidades, e também os recursos, tempo e realizações já havidas atreladas ao que foi planejado.

Estima-se que, desde sua concepção em 2014, o investimento no sistema tenha sido aproximadamente R\$ 1.776.000,00. Além de tempo e treinamentos disponibilizados quase que de modo transversal no instituto.

No tocante ao patrimônio tombado isolado, o mais estruturado e demandado, o mecanismo de atuação do sistema vem se dando na validação das informações básicas do bem que foram convertidas pela empresa contratada. Essa homologação foi necessária porque a fonte usada na alimentação preliminar necessita corrigir algumas informações colhidas. A homologação, com as possíveis correções acerca dos dados de bens tombados, é

fase essencial para dar um contexto global transparente e que auxilie o gestor na tomada de decisões, ensejando resultados melhores e mais eficiência da missão institucional.

Sobre essa incumbência, averiguou-se um panorama temerário. Considerando as classificações homologadas, parcialmente homologadas e não homologadas, 4735 dos 4777 encontram-se não homologados no sistema. Ou seja, apenas 0,88% situam-se com algum avanço de homologação de informações (homologados e parcialmente homologados).

Oportuno trazer manifestação que o Iphan prestou, à época da auditoria da CGU, no ano de 2015, a respeito de quais eram as expectativas e comprometerimentos sobre o tema:

"No tocante ao Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão/SICG, registre-se que sua alimentação de dados segue dois eixos básicos de trabalho: a carga de dados básicos dos bens culturais, mediante contratação de empresa para tanto e homologação destas informações pelo DEPAM; e a própria ação fiscalizatória, que atualiza o estado de conservação e preservação dos bens. Trabalhamos com a meta de alimentar o campo de informação sobre o estado de conservação de todos os Bens tombados pelo Iphan (1150 Bens) até Dezembro de 2016"

Comprova-se que, ainda que a expectativa trazida remetia ao estado de conservação dos bens, o que está invariavelmente ligado à validação das informações básicas desses, há um lapso de mais de 2 anos com déficit de quase 99% dos bens. De fato, um dado não condizente com um quadro razoável de eficiência, considerando tempo e recursos empregados.

Outra situação trazida é atuação do Grupo Gestor do SICG, instituído com dois eixos, negocial e técnico, a fim de conduzirem a implementação e estruturação do sistema. Atribuições fundamentais na condução desse processo tão complexo estavam sob a competência deste, como: definir prioridades, integrar as áreas técnicas, divulgar para entidades externas, monitorar recursos, entre outras.

A atuação do grupo mostra-se preponderante para evolução do sistema, contudo, notou-se alguns fatos passíveis de comprometer a eficácia do comitê e com repercussões no sistema. A criação do comitê se deu em 2016, dois anos após sua concepção. O ato de criação previa a posterior nomeação dos membros e que a unidade responsável pela coordenação do trabalho seria revista anualmente.

Foi observado que o ato de instituição genérico do grupo foi em 15/01/2016, sendo que a definição dos integrantes se deu somente em 19/01/2018. Assim, em dois anos, o grupo existiu apenas formalmente, não podendo atuar de fato, dado que nesse tempo não havia a designação dos agentes para os cargos membros. Considera-se assim que o desempenho prático do grupo competente para gerir o SICG só pôde atuar em 2018, quatro anos após a concepção do sistema.

Nessa linha, constatou-se também que não houve a transição anual prevista na norma e que os representantes do DEPAM, ainda que nomeados em 2018, mantêm-se responsáveis pela coordenação dos trabalhos, evidenciando atuação discreta e integração comprometida dos membros como um todo.

2. ADVERSIDADES NA EXECUÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES DOS BENS PELAS SUPERINTENDÊNCIAS

a) Desempenho insuficiente em relação às metas estabelecidas

A partir da abordagem anteriormente trazida, avaliando-se a metodologia para construção das metas dispostas nos planos anuais de fiscalização, buscou-se avaliar a pertinência dessas quando atreladas ao desempenho das superintendências ao que foi proposto dentro do plano.

Assim, a partir das portarias regulatórias das metas (2016 em diante), mapeou-se a performance sob várias óticas, quais sejam: por tipologia, por superintendência e considerando variáveis relevantes como as fiscalizações eventuais.

Considerando que a avaliação interna de produtividade só foi executada nos exercícios de 2016 e 2017, não se alcançou o parâmetro esperado, mas, ainda assim, foi possível perceber significantes comportamentos.

O ponto de partida foram as avaliações de produtividade feitas pela CGU, quando ainda não havia metas estipuladas em portarias e as superintendências eram dotadas de plena autonomia não havendo um parâmetro ótimo de metas satisfatórias. Esperou-se que a partir de uma inserção de metodologia com participação efetiva do órgão sede, os desempenhos medidos àquela época pudessem ter progredidos.

Indo aos números que representam o desempenho das fiscalizações, os parâmetros utilizados se deram sob o viés de fiscalizações executadas em comparação ao que foi dado como meta (mínima), as fiscalizações eventuais em comparação com a meta, a verificação da uma constância entre as superintendências para as fiscalizações eventuais e uma possível referência do desempenho, desconsiderando na média as superintendências que destoassem sensivelmente quanto às fiscalizações eventuais.

Inicialmente, em uma análise mais simplória, buscou-se obter a produtividade média geral quando se confrontado o que ficou estabelecido pelo órgão central como meta mínima e o que, de fato, foi executado em fiscalizações, considerando todas as tipologias envolvidas dado que serão o mesmo grupo de servidores locais a desempenhá-las.

Desse modo, chegou-se a uma média de caráter insatisfatório que variou de 30,69% a 32,7% a considerar os dois períodos. Ou seja, dentro de um ano, o desempenho atingiu um parâmetro menor que a metade proposta: muito aquém do razoável.

A fim de se obter uma avaliação mais profunda e realística, levou-se em conta as fiscalizações eventuais, as quais, em tese, têm caráter semelhante às fiscalizações ordinárias impactando diretamente a disponibilidade dos servidores para desempenhar a meta.

Assim tido, chegou-se a bons níveis de produtividade (75,33% e 95,7%) a considerar o desempenho das superintendências, dentro de um período, somado às fiscalizações eventuais que também representam uma atividade dentro dos moldes de avaliação.

Foram esses os desempenhos no exercício de 2016 e 2017 quanto a médias gerais:

| DESEMPENHO | 2016 | 2017 |
|--------------------------------------|---------|-------|
| Fiscalizações Executadas/ Planejadas | 30,69% | 32,7% |
| Fiscalizações Eventuais/Planejadas | 44,64 % | 63,0% |

| | | |
|--------------------------------------|--------|-------|
| Fiscalizações Executadas + Eventuais | 75,33% | 95,7% |
|--------------------------------------|--------|-------|

Aperfeiçoando mais a percepção, a partir da avaliação isolada por superintendência sobre a incidência de fiscalizações eventuais, em relação às planejadas, concluiu-se que um pequeno percentual (cerca de 18%), ambos os anos, mantinham incidência maior de fiscalizações eventuais, enquanto as demais mantinham-se em patamar estável.

Assim, de modo a trazer uma visão global mais coerente com a realidade, buscou-se excluir a exceção das superintendências que tinham médias extremas (121 e 189%) e considerar a média de fiscalizações eventuais das 82% que tinham uma média estável. As superintendências que se encaixaram nesse perfil de médias desproporcionalmente altas foram, respectivamente nos 2 períodos GO, MG, PA, PB e PE (2016) e AM, MG, PR, RN e TO (2017).

Por fim, concluiu-se de um modo mais aprimorado que o desempenho médio das unidades descentralizadas quando levado em conta as fiscalizações eventuais e, excetuando-se as exceções, variou entre 54,88 e 64,7%.

| DESEMPENHO | 2016 | 2017 |
|--|--------|-------|
| Maiores fiscalizações eventuais (Média) | 121% | 189% |
| Fiscalizações Eventuais – Média das maiores | 24,19% | 32,0% |
| Fiscalizações Executadas + (Eventuais – Média das maiores) | 54,88% | 64,7% |

Mostra-se que essas performances não estão em seu nível ideal e carecem de intervenções a fim de aperfeiçoá-las e obter a maior eficiência da força de trabalho disponível. Outro aspecto a ser considerado é que com o não atendimento da meta mínima de forma frequente, vai se formando ao decorrer do tempo um passivo de fiscalizações não efetuadas comprometendo as fiscalizações futuras necessárias.

É necessário refletir que as metas, quando estabelecidas pelos Planos de Fiscalização, são uma referência que o próprio Iphan impõe a si. Assim, levando em conta que em todos períodos ela não foi cumprida, a necessidade de reavaliação do método mostra-se latente.

Fato que parece chamar a atenção é ausência de um mapeamento sobre o histórico de incidência das fiscalizações eventuais para tratar de seu impacto na meta definida para o exercício seguinte. Em 5 estados, nos dois períodos, elas alcançaram mais do dobro da meta definida e, na maior parte, por volta de 30%. De fato, é uma repercussão muito significativa e que requer ser avaliada sobre sua regulamentação e na definição das metas para os exercícios posteriores.

A flexibilidade conceitual que a fiscalização eventual possui pode vir a comprometer um planejamento consensualmente construído. A definição dada pela Portaria 187/2010 é a de que *“a observância do Plano de Fiscalização não será necessária quando houver notícia de ameaça ou de ocorrência de dano a bem cultural edificado especialmente protegido que demande atuação imediata dos agentes de fiscalização.”* Fazendo a comparação dos requisitos que a legislação permite que os Planos não sejam observados com os índices levantados da proporção onde essa situação aconteceu, de fato, não parecem corroborar com uma situação fática possível.

É apresentada então uma conjuntura que traz a necessidade de que esses conceitos sejam revistos, considerando que são os casos prioritários preterindo as fiscalizações ordinárias, além de instrumentos que sejam possíveis monitorar se os pré-requisitos estão sendo obedecidos para a prática desse tipo de fiscalização extraordinária.

Outra questão diretamente ligada à baixa performance citada diz respeito à iniciativa, aptidão e motivação do servidor que será o operacionalizador do processo. Havendo índices tão indesejáveis, parece inegável que não se pode atribuir o resultado a um fator unicamente, mas possivelmente a variados fatores, dentre os quais a presteza do servidor se inclui.

Em referência ao diagnóstico dado, faz-se importante refletir os meios de poder avaliar o servidor de forma justa e transparente, vinculando o seu desempenho à respectiva avaliação, a partir dos índices de produtividade. Nesse caso, com o uso de parâmetros capazes de serem mensurados objetivamente, de modo a refletir sua conduta institucional.

A princípio, a própria legislação atual que rege à gestão de pessoas já permite essa iniciativa quando prevê:

[Lei n. 11.784 / 2008](#)

“Art. 2º-E. Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade Cultural - GDAC, devida aos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo do Plano Especial de Cargos da Cultura, quando em exercício das atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério da Cultura ou nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

§ 5º Os critérios e procedimentos específicos de avaliação de desempenho individual e institucional e de atribuição da Gratificação de Desempenho referida no caput deste artigo serão estabelecidos em atos dos dirigentes máximos dos órgãos ou entidades, observada a legislação vigente.

Decreto 7133

Art. 4º A avaliação de desempenho individual será feita com base em critérios e fatores que reflitam as competências do servidor, aferidas no desempenho individual das tarefas e atividades a ele atribuídas.

§ 1º Na avaliação de desempenho individual, além do cumprimento das metas de desempenho individual, deverão ser avaliados os seguintes fatores mínimos:

1 - produtividade no trabalho, com base em parâmetros previamente estabelecidos de qualidade e produtividade;

Simultaneamente relevante é a própria atuação isolada, por superintendência, no cumprimento da meta e os estímulos a que estão sujeitas. Ainda que o monitoramento mostrasse um nivelamento de desempenho no geral, a depender do exercício e da tipologia analisada é possível perceber importantes distorções.

Ferramenta que vem sendo amplamente agregada às boas práticas e trabalhadas por órgão experientes em avaliação de políticas públicas diz respeito a um mapeamento da atuação, por unidade, e um ranqueamento entre eles a fim de que a unidade se situe perante o universo que ela presta seus serviços.

A partir de um painel interativo de ampla divulgação, pode-se ter uma noção razoável de desempenho geral e individual, focando as lacunas até o desempenho buscado pelas metas. Apresentações com os diretamente envolvidos, no caso em específico do Iphan

que conta com oportunidades disso, como a reunião do Comitê Gestor, podem ser uma oportunidade de se socializar desafios e apresentar resultados, mapeando os desempenhos e particularidades que um levantamento pode não produzir.

b) Instrumentos inapropriados para monitoramento das fiscalizações

Paralelamente à medição da produtividade, buscar as oportunidades de melhoria com a avaliação dos instrumentos disponíveis para executar com precisão as fiscalizações, monitorar o desempenho e produzir informações estruturadas sobre esses também é fundamental.

Tem-se no Fiscalis, o sistema desenvolvido para dar suporte às fiscalizações, como um todo, de forma digital, fazendo vinculação e servindo de base de alimentação para o SICG. O ponto crucial quando da abordagem dos sistemas, nesse espectro da elaboração das metas, é a possibilidade e tempestividade de ele poder gerar informações estruturadas sobre o desempenho e produtividade de cada superintendência, estabelecendo assim um ativo de informações comparáveis aptas a reavaliar métodos e estabelecer parâmetros eficientes.

Na conjuntura atual, a providência paliativa para o monitoramento e acompanhamento das fiscalizações vem sendo feito por uma plataforma denominada FormSUS, pelo fato de o Fiscalis, até o momento, automatizar somente a fiscalização de uma tipologia de bens acautelados (bens edificados tombados – isoladamente, em conjunto e seus respectivos entomos-).

O FormSUS é um serviço de uso público estruturado a partir de formulários via web, com normas de utilização definidas e compatíveis com a Política de Informação e Informática do SUS, servindo de possibilidade a outros órgãos que também já o adotam. Desse modo, essa plataforma foi adaptada e destinada às fiscalizações a serem efetuadas nas demais tipologias de bens.

Evidencia-se que tal plataforma, embora esteja servindo provisoriamente as necessidades do Iphan, não parece ser razoável para as peculiaridades e demandas que a atividade de fiscalização faz jus, principalmente com o Iphan contando com iniciativas de sistemas que podem ser mais aptos e úteis. A impossibilidade de migração dos dados por ele captados para outro sistema compromete a sistematização dos dados, exigindo que a contabilização das fiscalizações possa só ser feita manualmente, comprometendo a eficiência institucional ao passo que sobrecarrega a força de trabalho, desviando-a de outras atividades.

Além disso, existe a grande percepção de riscos com relação aos servidores, a partir de evidências de erros flagrantes de preenchimento à revelia das orientações institucionais transmitidas; verifica-se, igualmente, que vários fiscais descumprem a determinação da utilização do fiscalis e inserem fiscalizações de bens imóveis tombados via FormSUS, ainda que a possibilidade para isso sejam apenas os casos de exceção (problemas de ordem técnica ou necessidades excepcionais de emissão em campo dos autos do talonário impresso da Portaria nº 187/2010 por exemplo). Tais práticas prejudicam a incorporação efetiva do sistema pela instituição e gera uma inércia negativa ao transmitir-se a servidores novos que progressivamente tomam contato com um modus operandi paralelo de servidores mais antigos e resistentes ao uso de sistemas.

A iniciativa em desenvolvimento é a implementação 2.0 do sistema Fiscalis, que viria a substituir o FormSUS, com a expectativa de a emissão dos relatórios de desempenho de exercício de fiscalização. Contudo, no que se refere às fiscalizações já realizadas até aquele momento pelas Superintendências, o sistema não permitirá inserir seus dados correspondentes, de modo que os relatórios de monitoramento daquele período serão feitos ainda sob processo manual.

c) Possibilidade de aprimorar o monitoramento das fiscalizações

A partir da edição das Portarias, em 2015, dispondo sobre as diretrizes para a elaboração, pelas Superintendências, dos planos de fiscalização dos bens, o seu monitoramento e as rotinas de concessão de diárias e passagens referentes à atividade, percebeu-se uma mudança a partir do ano de 2017.

Notou-se que o acompanhamento das prestações de contas referentes às atividades de fiscalização passou a não ser mais referenciado nos relatórios anuais de desempenho.

A Coordenação de Fiscalização é a responsável pela gestão dos recursos financeiros utilizados na fiscalização. Seu acompanhamento, que era feito mediante acesso ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), com consultas por meio do tipo de ação, verificava o que era cadastrado relativo ao exercício de fiscalização do poder de polícia administrativa. Assim, era averiguado se a ação de fiscalização indicada no SCDP tinha sido de fato cadastrada no Fiscalis ou reportada via FORMSUS, conforme estabelecido nas portarias que aprovam os Termos de Referência Disciplinar da Fiscalização

As evidências indicavam que o monitoramento do uso de diárias e passagens pela Coordenação de Fiscalização, via SCDP, permitia acessar a utilização dos recursos da fiscalização ação a ação, viabilizando um acompanhamento mais próximo das unidades e dos fiscais e consequentemente fazendo cumprir o estabelecido nos Termos de Referência Disciplinar da Fiscalização (por exemplo, em situações nas quais se identificava a aprovação indevida da prestação de conta de viagens para fiscalização. Assim, em situações descoladas do efetivo cadastro da fiscalização no Fiscalis ou FormSUS, era feito contato com a unidade para que a lacuna fosse superada.

Averiguou-se que, para o exercício de 2017, foi descontinuada essa sistemática, transparecendo que outros mecanismos para esse monitoramento são possíveis, atribuindo a cada Departamento o acesso às informações que seus respectivos perfis liberam, a fim de preservar informações de outras áreas da possibilidade de possível exposição desnecessária.

A despeito das motivações dessa mudança de rotina, evidenciou-se que a impossibilidade de a Coordenação de Fiscalização ter informação sobre a adequação entre a aprovação das prestações de conta de viagens para fiscalização e a efetiva fiscalização, compromete a possibilidade de se evitar que ações de fiscalização que fizeram uso de diárias e passagens deixem de ser devidamente contabilizadas nos relatórios de monitoramento.

O risco envolvido, pelo fato de haver a vinculação da liberação do recurso para diárias e passagens às ações de fiscalização, reside e apareceu com fortes indícios no tocante à possibilidade de destinação indevida, sendo empregados em outros meios e até a possibilidade de incorporação, também indevida, aos ganhos remuneratórios dos servidores de forma a complementá-los.

Ainda, e não menos relevante, um monitoramento mais efetivo acerca da correspondência da utilização das diárias e passagens para a fiscalização poderia repercutir beneficentemente ao fomentar um debate acerca do amadurecimento institucional necessário

para o estabelecimento de um centro de custos na autarquia, tanto para os custos totais envolvidos no desempenho do poder de polícia administrativa como nos de outras frentes de trabalho finalísticas.

Recomendações Achado 01

- Construir ou apresentar plano de construção para os procedimentos de fiscalização de bens nas tipologias faltantes.
- Aprimorar metodologia para uma proposta quantitativa nas metas de fiscalização, a ser formalizada nos planos, baseada nas informações do Relatório de desempenho
- Definir metodologia para uma proposta qualitativa de metas de fiscalização, a ser formalizada nos planos, que leve em consideração aspectos dos bens a fim de definir uma classificação de prioridades para instruir o executor.
- Definir expressamente no Planos de Fiscalização o estabelecimento da pactuação de metas, por exercício entre sede e superintendências, que envolva ajuste baseado em um parâmetro mínimo dado pelo órgão central.
- Promover a renovação do contrato para a execução do algoritmo que faça a migração do dados sobre os sítios arqueológicos e estabelecer um plano de ação, com referência em um cronograma, para cumprimento das etapas faltantes para a migração ao SICG.
- Estabelecer nos planos de fiscalização orientações às superintendências para seguirem a priorização, em seus TACs firmados, de adotarem ações de recadastramento de sítios aos empreendedores, e para que os cataloguem a fim de formar uma base de dados a ser remetida ao órgão central.
- Finalizar o percentual das fiscalizações faltantes, no tocante às instituições de guarda, afim de atualizar integralmente o CNIGP (Cadastro Nacional de Instituições de Guarda e Pesquisa) até o período já estabelecido ao final de 2019.
- Definir estratégia, formalizada em plano de ação, para homologação das informações faltantes no SICG com relação aos bens tombados.
- Definir formalmente medidas que atribuam maior eficiência ao grupo gestor do SICG, tais como a instituição de frequência para reuniões, prazos para as providências definidas, cronogramas para as ações faltantes, entre outras.

Recomendações Achado 02

- Reavaliar o conceito a os pré-requisitos das fiscalizações eventuais, a fim de ponderar seu impacto sobre as fiscalizações ordinárias, mapear seu histórico para considera-la na elaboração das metas e instituir meios para monitoramento, via sede, do cumprimento de suas exigências pelas superintendências.
- Implementar o módulo 2.0 do Fiscalis e, a partir daí, formalizar rotinas de monitoramento acerca do cumprimento das metas de fiscalização por meio de relatórios periódicos com remissão às superintendências e possíveis solicitações de esclarecimentos.
- Avaliar o retorno do acesso ao SCDP, nos moldes anteriores, à Coordenação de Fiscalização para monitoramento do uso devido de recursos atribuídos à diárias e passagens para evitar possíveis irregularidades.
- Avaliar a instituição de um painel interativo permanente com os dados individualizados de desempenho da fiscalização, por superintendências e outras classificações convenientes, estabelecendo rotina na pauta do Comitê Gestor para apresentação do resultado das metas estabelecidas, seu histórico entre exercícios, e o estado atual das vigentes, estabelecendo uma escala entre elas.
- Incluir, entre os parâmetros de avaliação de desempenho dos servidores e dirigentes, o cumprimento das metas de fiscalização.

GUILHERME FERNANDES DE ALMEIDA
Auditor-Chefe



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Fernandes de Almeida**, Auditor Chefe, em 29/01/2019, às 16:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.iphan.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **0976377** e o código CRC **0EA8CED8**.