



Ministério da Cultura

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 2 /2018 - AUDIN/IPHAN

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na sede do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN, Brasília/DF, no período entre maio e setembro de 2018, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, objetivando o acompanhamento dos atos e fatos de gestão no período referido. Não foram impostas restrições à realização dos exames sobre a ação de controle desenvolvida pela equipe de auditoria.

Com enfoque no aspecto da Transparência adotada e praticada no âmbito do IPHAN, buscou-se avaliar sua gestão, sob o enfoque dos canais disponíveis a sociedade, a fim de se trazer a sua conjuntura e possíveis perspectivas de aprimoramento.

A referência para análise se deu nos casos concretos na rotina dos canais internos já implantados, além de uma avaliação abrangente nos itens de normatização, relacionamento entre unidades centralizada e descentralizadas, rotinas internas, capacitação, interação com Auditoria Interna, linguagem adotada, vinculação entre os sistemas corporativos, compartilhamento de informações nas relações contratuais e passivo de demandas.

A seguir, são apresentados os resultados dos exames realizados.

II – RESULTADOS DOS EXAMES

1. CONSTATAÇÃO

Gestão Insuficiente dos canais de transparência entre Iphan e Sociedade

A questão da transparência no âmbito público não parece mais suscitar dúvidas de que, à medida que seus canais se proliferam, há uma contínua conscientização dos setores expressivos da sociedade de observarem o acesso à informação como um direito.

Assim, torna-se latente seu aperfeiçoamento para que esse anseio seja suprido cada vez mais com eficiência, ainda que haja o contraste com a crescente diminuição de recursos financeiros e humanos para as unidades que lidam com esse tema.

Nesse ínterim, com lastro em avaliações a partir de informações trazidas e levantadas, estudo de casos práticos, análise comparativa do histórico de atuação, constata-se as seguintes situações adversas quanto à gestão interna dos canais de transparência:

a) Comunicação ineficiente entre os envolvidos, no fluxo das demandas ao Iphan, via serviço de informação ao Cidadão

Quanto ao Serviço de Informação ao Cidadão do Iphan, principal canal de demandas e de fluxo das informações à sociedade, no aspecto regulador, o Iphan conta com a Portaria Iphan 211/2012 para normatizar o tema.

Editada em 2012, basicamente a norma traz a criação do Serviço (e-Sic IPHAN), seus objetivos, competências e rotinas internas. No tocante a tais rotinas, observa-se sobretudo que após a demanda remetida ao e-Sic, seu operador faz a análise e o envia à área responsável, a qual é submetida aos prazos legais para resposta. O instrumento utilizado é o correio eletrônico institucional para esse fluxo.

O instrumento referido (e-mail) mostra-se, ilustrado por casos concretos internos, fragilidades tais como: ampla autonomia das partes, facilitando assim exclusões, ainda que acidentais, das mensagens, comprometendo a resposta; plataforma comum e que reúne vários tipos de demandas, não colaborando para uma tratativa específica de demandas que exigem prazos e outros regramentos; dificuldade para um mapeamento estratégico de dados sobre a condução do processo como um todo (balanços periódicos; comprometimento do fluxo regular quando da ausência do ponto focal e dificuldade quando uma demanda exige manifestações de áreas distintas).

Considerando que o Iphan atualmente adota o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para a tramitação de seus processos, parece razoável que se avalie a sua vinculação com o E-Sic, a fim de atenuar as fragilidades já citadas, melhorar o monitoramento dos prazos e aperfeiçoar a colaboração entre as unidades demandadas e a demandante. O SEI como sistema independente e dinâmico, dotado de inúmeras utilidades poderá agregar ao processo de demandas via e-Sic, permitindo restrições, classificações, e também amplo acesso simultâneo a todas áreas envolvidas, especialmente quando o pleito necessitar da manifestação em conjunto.

O cenário atual também mostra a ausência do tratamento e divulgação dos possíveis relatórios a serem extraídos do e-Sic. Como uma boa prática de gestão, o monitoramento e acompanhamento das demandas permitem o aprimoramento do processo, além de valiosa informação estratégica para subsidiar tomadas de decisões.

Desse modo, a adoção de rotinas de divulgação de balanços periódicos gerais e por área demandada, além da natureza das solicitações, proposição de soluções de transparência ativa para divulgação das informações produzidas, entre outras, contribui para avaliação periódica dos procedimentos e possíveis ajustes, além de propiciarem como produto informações estratégicas.

Entre outros aspectos, ainda que seja constatada uma evolução, mostra-se latente a implantação de uma rotina de capacitação tanto para os operadores da área quanto para os gestores passíveis de serem demandados. Gargalos de comunicação e compreensão das demandas mapeados ensejaram atrasos, resistências e a não absorção da real natureza do direito ao acesso à informação por aqueles que deveriam provê-la.

Parece evidente que os processos de absorção, reflexão e ação quanto à natureza da transparência pública, materializada pela Lei de acesso à informação (LAI), ainda não estão sedimentadas no convívio do Iphan, sendo necessário alinhar-se a esse paradigma cada vez mais presente tanto na Administração Pública quanto na sociedade civil como um todo.

Em casos práticos mais enfáticos, houve o envolvimento, extrapolando aspecto legal, dos agentes públicos de forma que as demandas acabaram por ter seu tratamento prejudicado, ocasionando desgastes e o comprometimento do acesso à informação por aqueles que, supostamente, estavam dotados desse direito. Situações envolvendo negativas desarrazoadas, uso indevido de linguagem, tramitação fora dos moldes, prazos não cumpridos, manifestações fora de contexto e não adequadas às demandas e até transgressão de ética foram observados em processos que demandavam informações ao Iphan.

Sob outro enfoque, por se tratar de legislação, ainda que recente, a fim de uma ruptura na cultura institucional pública, os casos práticos vão moldando os meios de se aplicar esse direito, sendo necessário um acompanhamento da evolução do tema, seja por convivência ou por capacitações periódicas.

Importante destacar o suporte oferecido, no ensejo de aprimoramento do processo, de instâncias técnicas-consultivas, tais como Auditoria Interna e Procuradoria. A primeira mais com viés de governança e a segunda mais sob o aspecto legal podem agregar quando a demanda se mostra conflituosa, considerando que não há casos práticos suficientes que já tenham permitido pacificar o tema em muitos aspectos.

A considerar a efetividade/qualidade da resposta apresentada ao interessado e a possibilidade de ele se manifestar sobre essa, o aprimoramento dessa comunicação reflete na avaliação do Instituto, como um todo, pela sociedade. Como repercussão é construída uma parceria e um espírito cidadão de confiança nos atos e na execução da missão institucional do Iphan.

Faz-se essencial, desse modo, a internalização da transparência, sob às regras da LAI, considerando ainda que esse quesito vem sendo parâmetro de análise por várias instâncias. Rankings de transparência, tanto para entes avaliadores quanto para entidades públicas, mostram-se uma constante e podem vir a serem subsídio para priorização de ações e avaliações pelos órgãos de controle e áreas estratégicas do governo (tendência de uso desse instrumento para análise comparativa).

Ainda, que providências materiais sejam dadas no sentido de adequar e atualizar o instrumento interno normatizador, agregando práticas e métodos que ensejem fluxos mais eficientes interna e externamente.

b) Fragilidade dos controles, no fluxo e na posse de informações sigilosas, em contratos com entes privados

Considerando a inovadora legislação sobre o acesso às informações e todas as suas nuances, ainda há um recente paradigma que veio a moldar a Administração pública e que ainda não tem respostas definidas e objetivas a uma série de situações concretas.

Assim, considerando as possibilidades onde a Administração pública firma com particulares avenças onde haverá a possibilidade de troca de informações, as quais poderão ser sigilosas, ainda há um hiato quando da posse e oferecimento dessas pelo ente privado, quando a lei, em regra, é dirigida aos entes públicos.

Em hipóteses específicas (entidades sem fins lucrativos), a legislação estabeleceu, quando receptoras de recursos públicos para realização de ações de interesse público, que deverão dar publicidade a informações pontuais, estabelecendo atualização periódica e prazos (Decreto 7724/2012):

Art. 63. As entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade às seguintes informações:

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e

III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.

*§ 1º As informações de que trata o **caput** serão divulgadas em sítio na Internet da entidade privada e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede.*

§ 2º A divulgação em sítio na Internet referida no §1º poderá ser dispensada, por decisão do órgão ou entidade pública, e mediante expressa justificação da entidade, nos casos de entidades privadas sem fins lucrativos que não disponham de meios para realizá-la.

*§ 3º As informações de que trata o **caput** deverão ser publicadas a partir da celebração do convênio, contrato, termo de parceria, acordo, ajuste ou instrumento congêneres, serão atualizadas periodicamente e ficarão disponíveis até cento e oitenta dias após a entrega da prestação de contas final.*

Porém, quanto a outras entidades privadas, não houve tratamento quando estes, por consequência de contrato ou outro ajuste com a Administração, detenham informações de caráter público, deixando assim uma indefinição sobre as exigências de divulgação e prestação destas a quem demande.

Para ilustrar a indefinição trazida, O Iphan deparou-se com situação insólita, a qual demandou desgaste e um envolvimento mútuo de diversas instâncias para se chegar a um desfecho satisfatório.

Em sede de contrato firmado com um instituto privado, a fim de que esse gerisse um processo seletivo para formação e reciclagem de monitores, o instituto se viu diante de um pedido de acesso à informação.

Sinteticamente, o processo seletivo incluía uma série de etapas, de distintas naturezas, entre os quais uma avaliação psicológica envolvendo a aplicação de testes. Um dos participantes, reprovado, solicitou as folhas de anotações das psicólogas.

Entre vários desencontros de informações, pedidos e recursos pelo demandante, a postura das psicólogas, contratadas pela empresa gestora do processo seletivo, foi de negação à disponibilização da informação, alegando guarida no código de ética que pauta a profissão.

No desenrolar da situação, a decisão final proferida pelo órgão recorrido e que tem a competência sobre o tema (CGU) foi de que a informação de fato era devida e o Iphan deveria disponibilizá-la ao demandante. O conflito, então, encontrou-se no fato de que as informações não estavam sob a posse do instituto e, nem mesmo da empresa contratada. Apenas as psicólogas subcontratadas detinham as informações e, mesmo diligenciadas sobre a decisão de disponibilizá-las, mantiveram a negação.

Como não havia nenhum tipo de dispositivo contratual que previsse o acesso

do contratante às informações envolvidas no processo seletivo, tampouco quando produzidas por subcontratados, o Iphan ficou desguarnecido, ficando entre profissionais resistentes a ceder as informações e a uma decisão que recomendava a sua disponibilização.

Sendo o Iphan o polo passivo na demanda e, na ausência de qualquer dispositivo contratual que o resguardasse quanto à disponibilidade das informações, além de não haver previsão legal que se adequasse ao caso, foi necessário o envolvimento de vários agentes no sentido de sensibilizar as detentoras da informação. Usou-se o dispositivo legal, por analogia com as entidades privadas sem fins lucrativos, na argumentação do pedido. Houve, por fim, concordância em dispor da informação, já entendida devida pela CGU, ao cidadão.

O caso em questão denotou fragilidades quanto ao trato do fluxo de informações do Iphan, quando em avenças com entidades privadas não abrangidas pela legislação, no que tange à garantia de tais informações. Além disso expôs os agentes envolvidos a um processo alongado, ineficiente e embaraçoso, sobretudo quanto à efetividade do acesso à informação por quem tem esse direito.

Assim, faz-se necessário uma evolução normativa interna no objetivo de aprimorar seus controles, pautando o princípio da transparência, que vez mais clama por uma mudança de cultura e internalização pelos agentes que o operacionalizam.

Recomendações

- I - Avaliar as possibilidades para que os sistemas e-Sic e SEI possam estar vinculados a fim de que os pedidos tenham tramitação compartilhada a depender do seu estágio.**
- II - Divulgar periodicamente os relatórios, extraídos pelas ferramentas do sistema e-Sic, para público interno e externo, com acesso facilitado via portal entre outros meios.**
- III - Atualizar normativo interno referente ao tema, buscando regulamentar capacitação interna, enfatizar a transparência como regra e os restritos casos de sigilo; o uso de linguagem cidadã de fácil compreensão, com teor didático, indicando a sequência de etapas, se for o caso, para obter a resposta; o uso da avaliação das respostas, pelo demandante, como instrumento gerencial a estar presente nos relatórios periódicos (controle de qualidade); a adoção de referência (a quem se dirigir) caso o demandante considere o pedido não atendido da forma devida ou não estejam presentes as motivações para a sua negação; padronizar prazo para as unidades responderem ou devolverem caso haja equívoco; envio à procuradoria quando demanda suscitar dúvida sobre hipóteses legais de sigilo, de segredo de justiça e hipóteses de segredo industrial.**
- IV - Previsão, preferencialmente formalizada, para possível envolvimento da AUDIN em casos avaliados como mais complexos pelo operador, já em seu estágio inicial.**
- V - Estabelecer em normativo a adoção de práticas que garantam, numa relação contratual com entidades privadas, o compartilhamento de informações entre os envolvidos, principalmente as de cunho pessoal, para que possíveis demandas sobre pedido de informação possam ser atendidas pelo Iphan.**

Guilherme Fernandes de Almeida

Auditor-Chefe



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Fernandes de Almeida, Auditor Chefe**, em 29/01/2019, às 17:03, 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 **0735404** e o código CRC **7489ECAD**.
