

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: PALMARES

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601420

UCI Executora: SFC/DR/CGCULT - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cultura

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601420, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES- FCP.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/03/2016 a 28/06/2016, 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.

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.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos



De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de formalizada em 14/12/2016, entre SFC/CGCULT - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cultura e a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SeceXEduc/TCU), foram definidas as seguintes análises:

Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.

Avaliação da gestão de pessoas contemplando a adequabilidade dos pagamentos da folha salarial da UPC, bem como a diligência da área responsável na adoção de medidas saneadoras de eventuais inconsistências, caso existam.

Avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, devendo abordar os controles internos existentes.

Avaliação, por amostragem, da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à adequabilidade das adesões das atas de preço relativas às contratações de Tecnologia da informação e comunicação.

Avaliação das medidas adotadas para melhoria na Governança de Tecnologia da Informação, com base, dentre outros, nos diagnósticos já efetuados pelo Tribunal de Contas da União.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Quanto ao questionamento sobre a elaboração, pela Unidade, de todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência, além da contemplação dos formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 146/2015, da DN TCU nº 147/2015 e da Portaria TCU nº 321/2015, procedeu-se aos seguintes levantamentos.

Com relação à elaboração do Relatório de Gestão, dentro dos seus parâmetros obrigatórios, os devidos apontamentos indicam o atendimento às especificações do sistema E-Contas do TCU, uma vez que, a partir da inserção de todos os arquivos no sistema, foi gerado automaticamente o arquivo completo.

Usando mesma metodologia, a identificação do Rol de Responsáveis foi submetida à análise e mostrou-se sem inconsistências relevantes.

2.2 Avaliação da Gestão de Pessoas

A partir da adoção da metodologia do sistema corporativo “Trilhas de Pessoal”, usado por esta Unidade de Controle, não foram detectadas ocorrências de inconsistências impactantes, relacionados à gestão de pessoal, para a gestão e que merecessem tratativa por parte da Unidade responsável. Todos os casos havidos desde a implantação dessa sistemática tiveram a respectiva avaliação e manifestação aptas a saná-las ou atenuá-las.



2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Em avaliação às Transferências Voluntárias da Unidade, enfatizou-se, visto suas peculiaridades, a estruturação interna dos fluxos de trabalho, além da abordagem sobre a definição de cada modalidade para executar suas ações finalísticas.

Concluiu-se que as estruturas internas, não só são insuficientes, como são carentes de um disciplinamento efetivo.

Além disso, a existência de um passivo o qual repercutiu nas análises vigentes, propiciando uma não avaliação tempestiva das prestações.

Por fim tangenciou-se outra inexistência de fluxo de processos, focando-se as transferências via Termo de Execução Descentralizada, modalidade crescente dentro da Unidade.

2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

No que diz respeito às Contratações feitas pela Fundação, após definição conjunta de escopo, focou-se os contratos inerentes à área de TI, no tocante às que foram por adesão à ata de registro de preços,

Assim, o diagnóstico trouxe um planejamento ineficiente quanto às contratações de TI. Principalmente às modalidades diretas, sem processo licitatório.

2.5 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Quanto ao aspecto relacionado à Governança de TI promovido pela Unidade, concluiu-se que pela fragilidade de capacitação do setor competente, não se internalizando da normatização mais atualizada, ao elaborar o contrato e executá-lo.

Apontou-se também a má condução dos aspectos relacionados à informatização dos processos organizacionais, não estabelecendo o mapeamento dos principais processos de negócio, além do funcionamento irregular do órgão gestor de TI.

Por fim, evidenciou-se a ausência de segregação entre funções estratégicas especializadas da área, ensejando estrutura organizacional indevida.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em consulta à base de dados de deliberações expedidas pelo TCU, não foram identificadas determinações expressas para acompanhamento pelo Controle Interno.

2.7 Avaliação do CGU/PAD



Na condução da avaliação da gestão correcional na Unidade, e sua estruturação interna, emergiram-se os seguintes casos concretos de supostos descumprimentos de prazos ou registros:

PROCESSO	PORTA RIA	DATA DA PUBLICAÇÃO	DATA REGISTRO CGU-PAD	SITUAÇÃO	VERIFICAÇÃO
01420.011962/2 015-09	168/20 15	15/10/2015	-	-	Não possui registro no CGU-PAD
01420.012663/2 015-83	195/20 15	17/12/2015	21/12/2015	Em curso	Registro feio no CGU-PAD, dentro do prazo de 30 dias contados da publicação

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A partir da análise, atualizada em Maio de 2016, das manifestações apresentadas pela Unidade para o atendimento às recomendações expedidas, que ainda se encontravam pendentes, foi remetida análise junto ao Sistema Monitor. O balanço dos Planos de Providências Permanentes está consolidado no seguinte quadro:

PALMARES				
Relatório/ Nota de Auditoria	Classificação da Recomendação			Total
	Atendida	Não atendida	Cancelada	
201114747	6	6	0	12
201203535	2	2	0	4
582619	0	7	0	7
Total	8	15	0	23
%	34,78	65,22	0,00	100,00

A partir da última análise, verifica-se que 34,78% foram atendidas, e 65,22% mantiveram-se não atendidas, necessitando da adoção de providências por parte da Unidade.

Ressalta-se houve migração de metodologia de acompanhamento das Recomendações emitidas por esta Controladoria. O monitoramento que se dava por envio físico de documentação e o com avaliação por meio de Notas Técnicas agora, agora está incorporado a um sistema virtual disponível a todos atores interessados tanto para alimentação quanto para análise.

O Plano de Providências Permanente é um instrumento dinâmico, de responsabilidade do gestor, e que se presta ao acompanhamento do atendimento às recomendações pactuadas com o Controle Interno. Seu acompanhamento, portanto, é realizado ao longo do exercício.

Desse modo, os registros sobre o acompanhamento específico das recomendações de maior relevância para a avaliação da gestão 2015 foram realizados em itens específicos do presente relatório, e as correlacionadas com as áreas inseridas no escopo pactuado foram inseridas nos tópicos a elas correlacionados.



2. 9 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. 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.



1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Comprometimento da efetividade dos instrumentos aptos a operacionalizar as ações finalísticas da Fundação Cultural Palmares

Fato

No intuito de estabelecer o contexto de atuação da Fundação Cultural Palmares, quanto à execução das competências que lhe são afetas, a abordagem se deu quanto aos instrumentos que são usados na consecução das políticas públicas de sua responsabilidade.

De tal modo, normativamente, são estas as competências atribuídas à Fundação Cultural Palmares – FCP:

I - promover e apoiar a integração cultural, social, econômica e política dos afrodescendentes no contexto social do País;

II - promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros;

III - implementar políticas públicas que visem dinamizar a participação dos afrodescendentes no processo de desenvolvimento sociocultural brasileiro;

IV - promover a preservação do patrimônio cultural afro-brasileiro e da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos;

V - assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, nas ações de regularização fundiária dos remanescentes das comunidades dos quilombos;

VI - promover ações de inclusão e sustentabilidade dos remanescentes das comunidades dos quilombos;

VII - garantir assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos tituladas na defesa da posse e integridade de seus territórios contra esbulhos, turbações e utilização por terceiros;

VIII - assistir as comunidades religiosas de matriz africana na proteção de seus terreiros sagrados; e

IX - apoiar e desenvolver políticas de inclusão dos afrodescendentes no processo de desenvolvimento político, social e econômico por intermédio da valorização da dimensão cultural.



Depreende-se que, sinteticamente, as diretrizes de atuação da Fundação estão circunscritas à proteção, preservação e promoção da identidade das comunidades dos remanescentes de quilombos, além do fomento do patrimônio cultural afro-brasileiro.

A partir do levantamento histórico de como a Unidade vem se utilizando dos instrumentos operacionais a fim de dar viabilidade a suas ações finalísticas, tem-se que as Transferências Voluntárias, predominantemente convênios, prevaleciam sobre os demais.

De forma elucidativa, dois Relatórios de Auditorias foram elaborados no exercício de 2011, por esta Unidade de Controle, já tangenciando como estava se dando essa execução. O Relatório 201114747, a partir de uma amostra definida de Convênios, apontou as seguintes fragilidades:

- Realização/ remanejamento deficiente das despesas
- Plano de trabalho incompleto
- Acompanhamento/ Fiscalização frágil ou inexistente na execução dos convênios
- Liberação de recurso após a realização do objeto
- Análise inexistente de prestação de contas
- Utilização indevida do instrumento de convênios

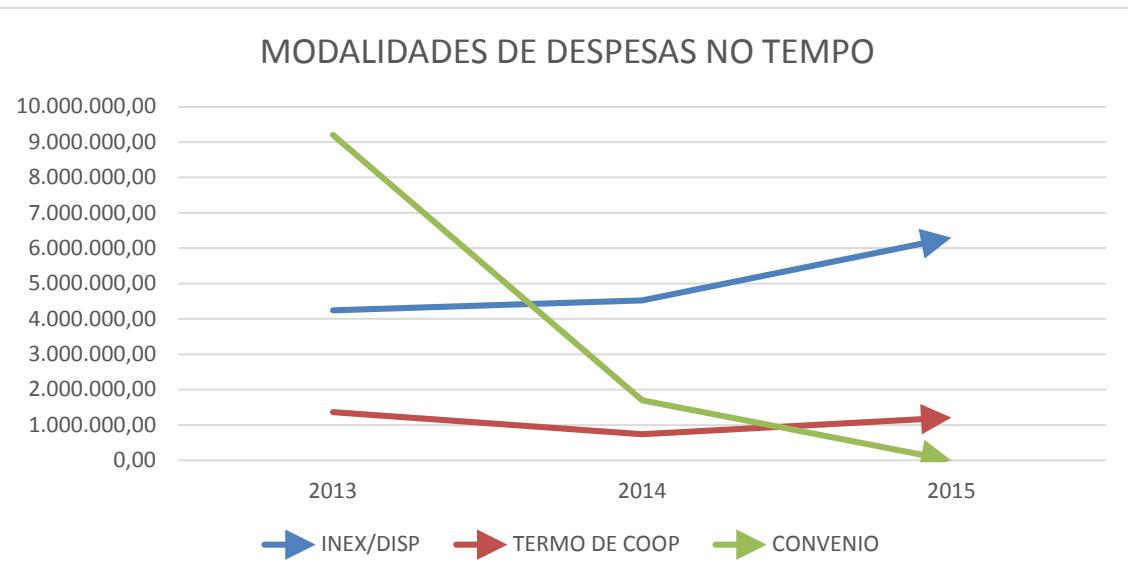
Como decorrência do trabalho realizado, as respectivas Recomendações foram elaboradas, emitidas e monitoradas a fim de afastarem as situações apresentadas.

Na condução desse processo, observou-se que a Unidade instituiu uma série de medidas no encalço de atender as Recomendações. Destacam-se as capacitações (entre 2009-2015) do seu corpo técnico a fim de aperfeiçoar a gestão interna que se mostrava com vários pontos deficientes.

Os efeitos produzidos foram notados na adoção de tais medidas, corrigindo e aprimorando o processo interno da tratativa de Convênios, haja vista a diminuição do índice das fragilidades havidas anteriormente.

Notou-se, entretanto, processo simultâneo ao de aperfeiçoamento interno: a migração para outras modalidades de despesas na execução de suas ações finalísticas. Assim, quantitativamente, as ações foram se deslocando da modalidade Convênios para outras duas três principais: Inexigibilidade, Dispensa e Termos de Cooperação. O quadro abaixo mostra como foi se dando essa transferência de modalidades de despesa, quando relacionadas aos recursos a elas atreladas anualmente:





Conclui-se, portanto, que a alta direção posicionou-se no sentido de mudança de uso dos instrumentos hábeis de transferência de recursos para execução das políticas públicas de competência da Unidade.

Constata-se que, alheio à discricionariedade do gestor, o instrumento o qual vinha se adotando foi passando por um processo de aperfeiçoamento, principalmente interno, no qual foram atribuídos recursos, sejam eles financeiros e humanos. Assim, quando em contraste com o cenário de mudança de paradigma de execução, mostrou-se um aproveitamento ineficiente de todas as ações que vinham em curso, inclusive com resultados práticos.

Chegou-se à situação na qual foi aperfeiçoado um processo que sustenta a gestão dos Convênios, tendo este, em contrapartida, execução descendente ao longo dos anos, chegando ao seu valor nulo no exercício de 2015. Em detrimento dessa situação, atribuiu-se a outras modalidades de despesa, aparentemente sem uma motivação embasada, a execução crescente das ações finalísticas da Fundação.

Diretamente ligado ao contexto relatado, entende-se que sem uma metodologia de aferição da efetividade das políticas que a Unidade executa, não há subsídios para uma definição efetiva de qual instrumento ser o adequado na sua operacionalização.

Se, quando da transição de instrumentos de execução de suas políticas, a Unidade estivesse amparada por indicadores de efetividade daqueles que eram usados até então, a mudança estaria norteada e motivada por estes critérios.

Assim, mostra-se latente que a Unidade disponha de sistemática efetiva de avaliação de como vem sendo os resultados das suas políticas públicas, por execução indireta, a fim de nortear a escolha daquele instrumento mais eficiente e eficaz com retornos mais satisfatórios.

Causa

Fragilidade da área estratégica da Unidade, a qual não procede à avaliação de impacto das suas políticas a fim de subsidiar os instrumentos mais eficientes para operacionalizá-las.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando 043/CGE/FCP/MinC, datado do dia 06/06/2016, a Unidade assim se manifestou:

Em resposta à Solicitação de Auditoria 201601420/007, informamos que, no âmbito da Fundação Cultural Palmares, não existe metodologia para avaliar a efetividade das políticas públicas sob sua responsabilidade.

Análise do Controle Interno

Vista a brevidade da manifestação, sendo admitida, pela Unidade, a ausência dos indicadores ou qualquer metodologia que pudesse mensurar a efetividade de suas ações finalísticas, mantém-se e reforça-se o entendimento trazido, além de constatar que toda a mudança de paradigma de execução de suas políticas públicas, entre 2013 e 2015, não encontrou lastro em critérios que pudesse justificá-la.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir metodologia para mensurar a efetividade das políticas públicas da Unidade a fim de subsidiar os instrumentos mais eficientes para operacionalizá-las.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Inexistência de Fluxo formalizado para condução das transferências

Fato

Com enfoque nas Transferências Voluntárias da Unidade, especificamente quanto aos seus Controles Internos aptos a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, buscou-se retratá-los levando-se em conta as particularidades da Fundação.

De modo a diagnosticar a estrutura interna, recursos, rotinas e normativos no que tange à gestão das Transferências Voluntárias, procedeu-se a exames e foram realizadas entrevistas e questionamentos formais.



Dadas as manifestações e respectivas avaliações, tem-se que a Unidade está estruturada em três unidades finalísticas responsáveis diretamente pela produção de bens e serviços a serem oferecidos à sociedade, em particular aos afrodescendentes:

- Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-brasileiro – DPA: desenvolve atividades relacionadas à proteção, preservação e promoção da identidade das comunidades dos remanescentes de quilombos e das comunidades religiosas de matriz africana.
- Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afro-brasileira – DEP: Atua na promoção e no fomento do patrimônio cultural da população negra, envolvendo as comunidades tradicionais de matriz africana e as produções culturais da população negra.
- Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra – CNIRC: executa atividades de estudos, pesquisas e de produção e sistematização de dados e informações relativas à cultura da população negra.

Tais áreas correspondem às demandantes das Transferências Voluntárias. Quanto às áreas de suporte, existe a Divisão de Acompanhamento de Convênios (DCONV), a qual se subdivide em Serviço de Análise de Prestação de Contas (SPC) e Serviço de Acompanhamento de Convênios (SAC) e se mostra presente de forma permanente na operacionalização das avenças.

Mencionada a estrutura formalmente expressa, contida no organograma da Unidade, buscou-se evidenciar o fluxo de trabalho estabelecido no encalço de dar efetividade às Transferências.

Desse modo, apontou-se que inexiste um fluxo formalizado, abrangendo os processos de trabalho, para gestão das Transferências. O que se averiguou, nesse sentido, foi um grupo de trabalho, não formalmente constituído, contido num curso de capacitação, denominado *Convênio/SICONV: Legislação e Prática*, promovido pela Unidade entre 10/03/2014 e 21/03/14.

A partir das discussões havidas, elaborou-se uma proposta de fluxo do processo relativo a Convênios. Assim, foi submetido à Diretoria Colegiada da Fundação no intuito de instar a Coordenação competente para formalização.

O esboço do fluxo mostra-se com razoável complexidade e com as respectivas atribuições definidas. No entanto, não foi dado andamento à proposta e atualmente a Unidade trabalha sem definições expressas na condução da gestão dos Convênios.

Notou-se que, pela histórica ausência de processo de trabalho formalizado, a gestão de convênios foi impactada de forma significativa. Principalmente no tocante à efetividade dos Convênios firmados ao longo do tempo.

De forma a contextualizar, em um aspecto global, considerou-se o histórico de Convênios firmados pela Unidade até 2013 (2002-2013), período que foi tangenciado por alguns trabalhos desta Unidade de Controle (Relatórios 201114747 e 201203535). Sinteticamente, foram firmados 168 Convênios, nos quais foi verificado efetivo dano ao erário ao Erário em 69 (Incluindo as Tomadas de Contas Especiais TCEs e os de menor



dano que não ensejam TCE). Mostra-se, assim, historicamente, uma gestão ineficiente deste instrumento dada relevante parcela (41%) que não obteve sua finalidade atingida, agravando-se com lesão ao erário.

Ressalta-se, dessa forma, que a inconsistência firmada nessas avenças situa-se entre uma das mais gravosas possíveis. Frisa-se também que todos esses convênios já percorreram diversas instâncias de verificação administrativas, estando em sua totalidade em sede de Tomada de Contas Especial. Mostra-se, dessa forma, a comprovada lesão ao erário público e a consequente perca de eficácia de políticas públicas em detrimento de seus possíveis beneficiários.

Conclui-se, desse modo, a premente necessidade de aplicação de um fluxo de trabalho formalizado a fim de orientar e normatizar as áreas competentes, ensejando maior eficácia do instrumento das transferências, hábil ferramenta quando gerido de forma eficiente.

Causa

Atuação ineficiente da área de gestão estratégica da Unidade, a qual não estabeleceu fluxo de trabalho expresso para disciplinar a condução das Transferências Voluntárias

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da mensagem eletrônica, datada do dia 09/06/2016, em resposta à Solicitação de Auditoria 201601420/009, a Unidade assim se manifestou:

“O mapeamento de processos/fluxograma dos Convênios foi construído e aprovado pelas áreas e encaminhado para o gabinete para aprovação da diretoria colegiada, bem como, instar a Coordenação de Gestão Estratégica, por meio de sua Coordenação de Modernização Administrativa para elaborar cartilha ou manual de Convênios, conforme Memo nº 259/CGI de 22/10/2014 o que até o momento não foi implementado.”

Análise do Controle Interno

Tidas as ponderações da Unidade, tem-se que os entendimentos ficam mantidos e fica evidenciada a ausência atual de um fluxo expresso estabelecido, além de estagnação do processo que já pautava essa temática dentro da Unidade.

Desse modo, reitera-se a importância da implantação das medidas aptas a disciplinar o processo de trabalho e viabilizar o seu acesso às áreas envolvidas. Dada a conjuntura apresentada, convém à Unidade fazer uso do produto do trabalho já iniciado. Partir do diagnóstico e esboço já delineado para o fluxo otimizará o resultado, sendo



conveniente avaliar as possíveis correções e aperfeiçoamentos envolvendo todos os interessados.

Recomendações:

Recomendação 1: Implantar e dar publicidade, expressamente, a um fluxo para os processos de trabalhos referentes às Transferências Voluntárias da Unidade, avaliando a pertinência de subsidiar-se de trabalho já iniciado e interrompido atualmente

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Existência de Passivo para prestação de contas e seu impacto na análise dos vigentes

Fato

Questão relevante que se mostra com inúmeras decorrências, no âmbito das Transferências Voluntárias, é o passivo de análise de prestações de contas que a Unidade detém, além do método como este vem sendo gerido.

Em diagnóstico atualizado, dada a estrutura funcional da Unidade, tem-se que há 21 processos nesta situação, situados no período (fim da vigência) entre 2005 e 2014. Estando estes em diferentes estágios, não apresentando, porém, análise definitiva da prestação.

No tocante às tratativas internas de saneamento desta situação, observou-se ausência de estratégias efetivas, propiciando uma evolução numérica destes processos no tempo como demonstrado no gráfico abaixo:



Observa-se a vultuosidade dos recursos envolvidos: totalizam-se, nas referidas prestações de contas não analisadas, o montante de R\$ 100.576.380,65.

Ressalta-se o agravante deste diagnóstico, que é o elevado lapso temporal de ausência de medidas saneadoras, visto haver avenças que tiveram o fim de sua vigência desde 2005 sem prestação analisada. Além disso, sua representatividade diante da totalidade de Convênios que a Unidade firma.

Como consequência direta dessas prestações ainda não analisadas, comprometeu-se, sensivelmente, a prestação das recentes avenças finalizadas (prestações ativas). Levando-se em consideração os Convênios finalizados em 2015, 9 estão com sua prestação não finalizada, os quais somam R\$ 3.767.707,60, como mostra o quadro abaixo:

SITUAÇÃO DOS CONVÊNIOS VIGENTES EM 2015										
ÁREA RESPONSÁVEL	Nº PROCESSOS	NÚMERO SICO	NV	UF	CONVENTENTE	Objeto	VALOR TOTAL	INÍCIO DA VIGÊNCIA	FIM DA VIGÊNCIA	SITUAÇÃO ATUAL
DEP/NUFAC	01420.012026/2013-45	786951/2013	DF	APB- Associação Positiva de Brasilia	Implantação do Núcleo de Formação de Agente de Cultura da Juventude Negra – NUFAC, Brasília/DF	393.900,00	30/12/2013	06/07/2015	EM ANÁLISE	
DEP/NUFAC	01420.012027/2013-90	786918/2013	MS	Instituto de Arte, Cultura e Desenvolvimento - RESSOARTE	Implantação do Núcleo de Formação de Agente de Cultura da Juventude Negra – NUFAC, Anastácio-MS	394.000,00	30/12/2013	06/06/2015	AGUARDANDO ANÁLISE	
DEP/NUFAC	0120.0120022/2013-67	786939/2013	PB	Casa de Cultura Ile Ase D'Osoguila	Implantar um Núcleo de Formação de Agente de Cultura da Juventude Negra - NUFAC-João Pessoa-PB	395.000,00	27/12/2013	18/10/2015	AGUARDANDO ANÁLISE	



DEP/NU FAC	01420.012024/2 013-56	786971 /2013	MA	Associação de Umbanda e Candomblé de Codó e Região - AUCAC	Implantação do Núcleo de Formação de Agente de Cultura da Juventude Negra - NUFAC - Codó - MA -	394.000,00	27/12 /2013	16/07/ 2015	DILIGEN CIADO
DEP/NU FAC	01420.012015/2 013-65	786921 /2013	RJ	Associação Amigos na Cultura - ANAC	Implantação do Núcleo de Formação de Agente de Cultura da Juventude Negra – NUFAC – Volta Redonda – RJ	437.160,00	30/12 /2013	04/08/ 2015	DILIGEN CIADO
DEP/NU FAC	01420.012025/2 013-09	786914 /2013	PE	Centro Cultural Coco de Umbigada	Implantação do Núcleo de Formação de Agente de Cultura da Juventude Negra – NUFAC – Olinda - PE	398.000,00	31/12 /2013	15/10/ 2015	DILIGEN CIADO
DEP/NU FAC	01420.012016/2 013-18	786925 /2013	SP	AFDDHFP- Associação Franciscana de Desefa de Direitos e Formação Popular	Implantação do Núcleo de Formação de Agente de Cultura da Juventude Negra - NUFAC, - São Paulo/SP	394.857,60	30/12 /2013	12/09/ 2015	AGUARD ANDO ANÁLISE
DPA	01420.002410/2 013-30	788711 /2013	SC	INSTITUTO 3 VERMELHO - I3V	"Capacitar, Promover e Divulgar ações práticas em espaços públicos da grande Florianópolis e região"	625.000,00	10/12 /13	10/12/ 2015	AGUARD ANDO ANÁLISE
DEP/NU FAC	01420.0012020/ 2013-78	786943 /2013	BA	ASSOCIA CAO PRACATU M MACAO SOCIAL- APAS	Implantação do Núcleo de Formação de Agente de Cultura da Juventude Negra –	335.790,00	02/05 /14	10/11/ 15	AGUARD ANDO ANÁLISE



Visto que a mesma área cuida simultaneamente do passivo construído e dos convênios que vão se finalizando, nota-se a influência que é exercida, comprometendo as análises. Como fato mais ilustrativo, quanto ao comprometimento das análises vigentes, tem-se determinado Convênio finalizado em 06/2015, o qual, ainda, não obteve sua prestação finalizada.

Com o advento de aperfeiçoar o fluxo de análise das prestações, além da tratativa do passivo acumulado, faz-se necessária a adoção de estratégias, contendo critérios e prazos, que sanem essa situação historicamente construída e que vislumbrem uma rotina para o futuro, convergindo a Unidade para analisar apenas os vigentes.

Causa

Processos de trabalho ineficientes, quanto à gestão de convênios, ao longo do tempo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da mensagem eletrônica, datada do dia 06/06/2016 em resposta à Solicitação de Auditoria 201601420/008, A Unidade assim se manifestou:

Considerando que Coordenação atual do Convênios assumiu no mês de junho do ano de 2012 e que foi necessário fazer uma força tarefa para verificar a situação dos Convênios celebrados por esta FCP, uma vez que não era possível mensurar os processos que ainda não possuíam prestação de contas, os que ainda não tinham análise técnica, os não tinha análise financeira, enfim, foi necessário fazer uma triagem de todos os processos para conhecer a real situação da Coordenação.

Considerando que foram identificados 150 processos na Coordenação que ainda estavam pendentes de análises, ou seja, saldo do passivo, foi realizado uma força tarefa no sentido de conseguir minimizar a situação realizando o maior número de análises de prestação possível, contando com o quadro exíguo de servidores que compõem esta Coordenação.

Considerando ainda que além da demanda de passivos encontrada, no ano de 2012, 2013 e 2014, ainda tínhamos que acompanhar a execução dos novos convênios celebrados e o número de servidores se manteve inalterado, entendemos que ao final de 2015 conseguindo fechar o número de processos analisados em 120 processos, o esforço empreendido trouxe resultados satisfatórios.

Considerando ainda que no ano de 2015 a Coordenação de Gestão Interna em parceira com a Auditoria organizou a capacitação de seus técnicos para que durante 2 semanas se discutisse todos os procedimentos relacionados a formalização, execução/acompanhamento dos convênios celebrados pela Palmares, buscando a melhor definição para o fluxo de convênios para a melhoria tanto na celebração, acompanhamento e análise de prestação de contas



Considerando que neste período houveram 03 mudanças na gestão desta Fundação, o que altera de certa forma a demanda, em função de posicionar os novos gestores quanto as dificuldades da Coordenação.

Considerando que a gestão que assumiu em 2015, estava tratando a questão dos convênios de forma a tentar sanar a nossa deficiências, porém em decorrência dos fatos, não foi possível realizar as metas estabelecidas.

E por fim, considerando que hoje o quadro funcional da Coordenação de Convênios que hoje é composto de 02 analistas de prestação de contas, 01 Coordenador e 02 Colaboradores que não podem ter acesso aos sistemas SICONV e SIAFI.

A Administração entende que ainda não atingimos a meta, porém nos comprometemos em concluir as pendências no menor prazo possível.

Diante deste contexto, decidimos montar um cronograma para análise dos processos desenhado da seguinte forma:

<i>Nº de Processos</i>	<i>Analistas</i>	<i>Prazo para análise</i>
30	02 - 15 processos para cada	01 semana para análise de cada processo, podendo esse prazo ser alterado em virtude de sua complexidade .

Análise do Controle Interno

Explanadas as informações sobre a situação apontada, tem-se a assunção do panorama trazido, assim como um breve relato que concluiu-se com um sintético cronograma.

Desse modo, as alegações são parcialmente consideradas, reforçando-se, porém, a indispensabilidade de um plano de ação mais completo contendo os critérios necessários.

Assim, um cronograma que traga prazos, metas, competências, entre outros, se faz mais adequado a fim de afastar a situação trazida, dando uma perspectiva de andamento regular, sem impacto, aos próximos Convênios.

Recomendações:

Recomendação 1: Aperfeiçoar o cronograma existente de análise do passivo, trazendo, principalmente, a definição de prazos que traga confiabilidade para a solução definitiva da situação.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Inexistência de fluxo de processos para os Termos de Execução Descentralizada

Fato



Em avaliação às modalidades de despesas que a Unidade faz uso para a consecução de suas políticas públicas, em sua integralidade, mostrou-se destacada a modalidade de execução por Termo de Execução Descentralizada, tido anteriormente como Termo de Cooperação, o qual assim era definido:

O Termo de Cooperação, dada a evolução de sua definição normativa, atualmente é tido como (artigo 1º, § 2º, inciso XXIV, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011):

“instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente”

Posteriormente, o Decreto 8180, assim redefiniu esse instrumento, passando a denominá-lo como Termo de Execução Descentralizada:

“instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática”.

Em síntese, tem-se que este instrumento tem o condão de descentralizar crédito orçamentário entre órgãos da Administração Pública Federal de mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente.

Mapeando-se, tanto a evolução histórica quanto o quadro recente, foi revelada a evolução crescente desta modalidade de despesa no âmbito da Fundação:



Num panorama mais atualizado, exercício de 2015, tem-se que R\$1.207.400,00 foram aplicados nessa modalidade de despesa, correspondendo a 19,4% de todo o recurso destinado à consecução da área fim da Fundação.

MODALIDADE	VALOR TOTAL	DEP	%	CNIIC	%	DPA/PF	%	MANUTENÇÃO	%
DISPENSA	4.730.910,36	747.818,20		0,00		7.200,00		3.975.892,16	
INEXIGIBILIDADE	1.568.738,84	1.134.938,00		102.093,99		101.000,00		230.661,85	
NÃO SE APLICA	10.082.021,61	701.238,28		172.340,09		53.236,61		9.155.206,63	
SUPRIMENTO DE FUNDOS	7.310,90	1.058,53		0,00		0,00		6.252,37	
PREGÃO	6.682.923,29	1.184.352,56		450.052,78		346.218,42		4.702.299,53	
CONVÉNIOS	0,00	0,00		0,00		0,00		0,00	
TERMO DE COOPERACÃO	1.207.400,00	1.207.400,00		0,00		0,00		0,00	
VALOR TOTAL	24.279.305,00	4.976.805,57	20,50	724.486,86	2,98	507.655,03	2,09	18.070.312,54	74,43

Tida a atipicidade de tal modalidade de despesa, principalmente quanto à prestação de contas, vista ser mais flexível, perante os demais instrumentos. Os posicionamentos convergem para que a prestação feita ao concedente exija apenas a prestação de contas da execução física do objeto. Acórdão TCU nº 1.771/2009 – Plenário:

"A transferência de recursos, no caso, pode ser feita independentemente de convênio. Nada impede, todavia, que seja editada Portaria ou mesmo firmado um protocolo de ação (um convênio simplificado) com objetivo de controle das informações gerenciais sobre o andamento do projeto/ação, por parte do descentralizador (acompanhamento de cronograma de execução, controle de qualidade etc). A prestação de contas global anual do órgão recebedor do destaque compreenderá todos os gastos do mesmo, inclusive dos valores recebidos em destaque.

Assim, no caso de destaque (entre órgãos da administração pública federal), inexiste necessidade de consulta ao CADIN e de certidões. ‘pois ambos integrantes da administração pública federal e traz como vantagem a desburocratização do processo como prestação de contas que será feita, na época própria pelo órgão recebedor do destaque que, na execução da despesa, contabiliza-a à conta do programa destacado.

A personalidade jurídica dos órgãos federais é da União e não do Ministério A ou B.

Segundo ainda orienta a Norma de Execução nº 004, de 22 de dezembro de 2004, da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, a prestação de contas dos créditos descentralizados deverá integrar as contas anuais dos órgãos ou entidades beneficiários dos recursos, a serem apresentadas aos órgãos de controle interno e externo.”. Ressalta-se, de toda forma, que não há vedação para que a Unidade concedente dos recursos demande a prestação de contas financeira, dado seu papel de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos transferidos, inclusive por Relatório físico-financeiro.

Assim, o Tribunal de Contas da União se posicionou no Acórdão 3722/2015 – TCU – 1ª Câmara:

Dessa forma, a responsabilidade pela execução dos créditos descentralizados e dos recursos repassados é compartilhada entre os órgãos participantes do Termo de Execução Descentralizada, sendo a Unidade Descentralizadora responsável pelo acompanhamento e fiscalização, principalmente quando envolver a execução de políticas públicas, e a Unidade Descentralizada responsável pela operacionalização dos créditos e execução dos recursos repassados.

A prestação de contas aos órgãos de controle, por meio do Relatório de Gestão, deve ser feita pela Unidade Descentralizadora, no que se refere à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização, e pela



Unidade Descentralizada, no que se refere à execução dos recursos repassados.

Dessa forma, dada a contextualização, sobretudo quanto ao volume aplicado pela Unidade, evidencia-se que esta se estruture internamente para viabilizar o bom andamento deste instrumento, visto estar diretamente ligado a execução da área fim da Unidade.

Notou-se que, no diagnóstico atual, a Fundação não dispõe de uma rotina definida pautada em padrões, competências, prazos e outros critérios que determinem um processo de trabalho específico a condução de tal modalidade de despesa, principalmente no tocante ao acompanhamento e cumprimento do objeto, fases que envolvem maior criticidade do processo.

Conclui-se, portanto, pela necessidade de estruturação interna a fim de viabilizar e potencializar a eficiência dos Termos de Execução Descentralizada firmados pela Fundação Cultural Palmares.

Causa

Atuação ineficiente da área de gestão estratégica da Unidade, a qual não estabeleceu fluxo de trabalho expresso para disciplinar a condução dos Termos de Execução Descentralizada, os quais se mostraram crescentes na Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da mensagem eletrônica, datada do dia 06/05/2016, A Unidade assim se manifestou:

Ainda não existe no âmbito da FCP um fluxo devidamente formalizado para a condução dos Termos de Cooperação. Atualmente os processos a serem realizados/apoiados são definidos pela Direção desta FCP e as áreas finalísticas responsáveis pelas ações instruem os respectivos processos da seguinte forma:

- A área técnica preenche os dados dos formulários da Portaria 110/2011 de 24/11/2011, alterada pela Portaria 23/2014 de 23/04/2014;*
- O processo é encaminhado para a Coordenação de Gestão Estratégica - CGE para a conferência das informações orçamentárias;*
- O processo retorna para área técnica para assinaturas das partes;*
- Após assinatura o processo é encaminhado para a Coordenação de Gestão Interna - CGI, para transferência dos recursos;*
- O processo volta para CGE para disponibilizar o Termo na página da Palmares, para dar publicidade (sítio eletrônico), em conformidade com as orientações constantes na mensagem 2012/188/1011 da Coordenação Geral de Contabilidade da STN/MF;*
- O processo volta para área técnica para acompanhamento.*



Análise do Controle Interno

Pautando-se pela manifestação trazida pela Unidade, os apontamentos iniciais são mantidos no tocante à deficiência estrutural para conduzir a gestão dos Termos de Execução Descentralizada dentro da Unidade.

Enfatiza-se, sobremaneira, as condutas administrativas a serem adotadas pela Unidade quando da celebração do instrumento. Pautar-se pelo sentido de que os interesses são recíprocos, pois os partícipes pactuam a realização de um mesmo fim, o que significa, em outros termos, que seu objeto deve representar um objetivo comum das partes. Além disso, a indispensabilidade de uso da minuta-padrão aprovada pela Portaria Conjunta nº 8/2012 entre os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria Geral da União com os seguintes itens obrigatórios: itens obrigatórios: I - Identificação (Título/Objeto da Despesa), II – UG/Gestão Repassadora e UG/Gestão Recebedora, III – Justificativa (Motivação/Clientela/Cronograma físico), IV – Relação entre as Partes (Descrição e Prestação de Contas das Atividades), V – Previsão Orçamentária (Detalhamento Orçamentário com Previsão de Desembolso), VI – Data e Assinaturas.

Ainda, indica-se a exigência de demonstração da compatibilidade do objeto da descentralização com as atribuições estatutárias e regimentais do recebedor do recurso, além de evitar a descentralização de créditos nos casos em que o beneficiário dos recursos não seja o responsável pela execução direta do objeto pactuado, admitindo-se apenas a transferência para terceiros de atividades acessórias à realização daquelas ajustadas.

Por fim, impõe-se que seja realizada análise de custos do objeto ajustado, de modo que o valor da descentralização seja compatível com o objeto pactuado, no intuito de inibir, desta forma, a transferência de recursos insuficientes para a sua conclusão, tal como o excesso que permita uma execução por preços acima dos praticados no mercado. Destarte, ressalta-se a necessidade de apresentação de plano de trabalho, contendo, inclusive, as metas a serem atingidas e as condições de execução das atividades ajustadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar, com envolvimento de todas áreas envolvidas, implementar e disseminar a estruturação dos processos e das áreas de trabalho que dizem respeito à gestão dos Termos de Execução Descentralizada

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Comprometimento da execução de convênios, ensejando ineficiente cumprimento das políticas públicas

Fato

Tratando-se da operacionalização das Transferências Voluntárias, especificamente quanto à modalidade que era mais usada na Unidade, o Convênio, estabelece-se que tão importante quanto definir e selecionar previamente o objeto e seu executor, conveniente no caso, é estabelecer mecanismos que garantam que a avença se conclua com todos os seus propósitos firmados e definidos.



Importante ressaltar todos os encargos aos quais a Administração estará sujeita quando da fase interna do convênio, envolvendo o planejamento, a definição de objeto, estimativa de valores e indicação de recursos orçamentários. Evidencia-se, aqui, movimentação e mobilização de recursos financeiros e humanos, respectivamente, principalmente quando se tratar de convenente que seja entidade privada sem fins lucrativos, situação em que se faz obrigatória a fase de chamamento público, formalizada pela elaboração de edital e designação de comissão avaliadora.

Assim, seguindo as boas práticas administrativas, para que a fase seguinte, a execução, obtenha êxito, mantendo um alinhamento com as práticas efetivadas na fase prévia, é necessária a adoção de práticas cautelares, além da integração das áreas envolvidas.

Observou-se, levando-se em conta esse contexto, a partir da análise das rotinas e práticas adotadas na Unidade, a necessidade de que alguns aspectos sejam aprimorados na condução das transferências já celebradas.

Pelo exame do histórico da Fundação, havia uma deficiência interna considerável, já apontada em trabalhos anteriores, os quais trouxeram as respectivas Recomendações no sentido de sanar esse quadro. Na busca do atendimento destas, a Unidade propiciou qualificação interna, o que rendeu aperfeiçoamento na condução dos convênios. Em contrapartida, outro quadro evidenciou-se: com a exigência mais criteriosa do regramento, o corpo técnico deparou-se com proponentes mal preparados e insipientes.

A ausência de instrução e capacitação dos convenientes, especificamente quando da interação com o sistema corporativo SICONV e da elaboração de peças obrigatórias, mostraram-se comprometedores da continuidade das propostas, não logrando a sua conversão em convênios/pré-convênios ou inviabilizando-os quando já em fase de conveniamento.

Pode-se citar que essas averiguações têm muito de sua origem ligadas à natureza dos convenientes, muitas das vezes com pouco acesso às informações necessárias, além de uma não internalização dos reais encargos e obrigações às quais estão adstritos para formalizarem, de fato, o convênio.

Como consequência e implicação dos fatos aqui citados, observou-se o potencial comprometimento dos convênios que tiveram sua fase inicial já ultrapassada, com o processo seletivo, via edital, já concluído. Com mais gravidade, situações onde, após a formalização dos convênios, por não atendimento de reiteradas diligências, houve a interrupção do processo e respectivo cancelamento do empenho orçamentário, prejudicando diretamente a implementação de uma política pública e comprometendo toda uma fase prévia de análise e seleção do conveniente melhor habilitado.

Para ilustrar as situações descritas, em consulta ao sistema SICONV ,expõe-se que, entre 2011 e 2014, 27 situações, que envolviam tanto propostas quanto Convênios propriamente ditos, demonstraram impossibilidade de continuidade. Todas estas tinham, genericamente, na razão dessa impossibilidade, algum impedimento técnico atribuído ao proponente por não se adequar às exigências devidas.



Tem-se, a partir dos casos apresentados, a materialização dos prejuízos causados tanto à efetivação da política pública que guia tais iniciativas, quanto, materialmente, à Administração que realocou recursos humanos, materiais e financeiros sem o resultado esperado.

Causa

Instrução ineficiente dos convenentes sem a devida assimilação dos seus deveres no âmbito das Transferências Voluntárias.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica, datada do dia 06/05/2016, A Unidade assim se manifestou:

Inicialmente, as capacitações tinham sido direcionadas para os servidores públicos da Palmares envolvidos direta ou indiretamente com a execução dos convênios firmados com Unidade.

Diante da evidente falta de conhecimento da legislação e da operacionalização dos convênios pelos parceiros convenentes, iniciou-se, mediante um grupo de trabalho, ainda não formalizado, mas que deliberou que a Palmares faria capacitações pontuais para os nossos parceiros buscando uma execução mais qualificada dos convênios futuros.

O objetivo primeiro é evitar o que vem acontecendo no âmbito da Palmares, onde o índice de TCE é muito elevado comparado aos padrões de outros órgãos, haja vista a especificidade dos nossos parceiros.

Registre-se, que as reuniões do grupo de trabalho foram suspensas temporariamente, devido as mudanças em grande escala na Gestão da Fundação.”

Análise do Controle Interno

Exposto o contexto, emergiram-se a representatividade dos casos práticos que ilustram as fragilidades de atuação do convenente dentro dos processos.

Não foi feita referência sobre algum planejamento que subsidiasse a capacitação, a fim de otimizar a disseminação das instruções e propiciar uma eficiência ao processo, por meio da economicidade diante do resultado esperado.

Como princípio da eficiência, adotado no âmbito administrativo, um planejamento prévio, levando em consideração toda a expertise e as informações estratégicas que a unidade dispõe, potencializaria os ganhos da capacitação, impactando no sua abrangência, absorção e na efetividade traduzida na relação prática cotidiana com os convenentes.



Propõe-se, então, um envolvimento, dentro de um processo onde haja a interação dos envolvidos, que seja subsidiado pelo conhecimento e histórico de atuação que a unidade detém, da sistemática de capacitação dos proponentes.

É necessário levar em conta a tempestividade de atuação, o potencial dos proponentes, a operacionalização da transmissão, a recorrência de falhas, entre outros, para que a unidade tenha o maior ganho, com o menor ônus possível, seja este financeiro e operacional.

A atuação em várias frentes e momentos, no tocante à instrução dos proponentes, também traz um acréscimo na consolidação daquelas instruções.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar capacitação aos proponentes, avaliando a alternativa que propicie maior ganho com menor ônus para a Fundação, levando em consideração a natureza das inconsistências havidas ao longo do tempo para embasar seu planejamento.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Inconsistências na atribuição de competências em contrato com a Hepta Tecnologia e Informação LTDA

Fato

Vista a definição do escopo pautada nos contratos firmados por adesão à ata de registro de preços, dois contratos compunham o universo para análise: empresa SIMPRESS, sob o processo nº 01420.000806/2012-61, referente ao contrato Nº 09/2012; e a empresa HEPTA Tecnologia e Informação LTDA, sob o processo nº 01420.001968/2011-36, referente ao contrato Nº 05/2011.

A abordagem desse item se dará sobre avaliação do contrato com a empresa HEPTA, enfatizando as boas práticas e os apontamentos ensejadores de possíveis instabilidades ao serviço prestado.

Como dados gerais, seguem as informações quanto ao contrato:



Número do Contrato	Modalidade	Número do processo licitatório	Objeto	CNPJ da empresa contratada	Nome da Empresa contratada	Integrante Requisitante	Integrante Técnico	Valor contratado
05/11	Pregão	01420.001968/2011-36	Contratação de empresa especializada na prestação dos serviços contínuos para sustentação da infraestrutura de tecnologia da informação	37.057.387/0001-22	Hepta Tecnologia e Informática Ltda.	J. C. D. de F.	V. de P de O. G.	R\$ 824.483,52

Como práticas coerentes e regulares no contrato, pode-se citar a apresentação das faturas com o valor total estimado de cada serviço, esclarecendo que a medida adotada para medição dos serviços foi a UST, a qual não se refere ao tempo dispendido pelos funcionários da contratada na realização dos serviços, e sim à quantidade de serviços realizados no período de 1 (um) mês, independente de quem ou de quantas pessoas participaram desse serviço. Essa métrica foi reconhecida pelo MPOG (Ministério do Planejamento e Orçamento), como uma boa prática para evitar a caracterização de alocação de mão-de-obra por homem/hora, o que minimiza também a possibilidade de subordinação direta de funcionários da contratada à FCP – Fundação Cultural Palmares.

Ainda, sobre a métrica utilizada, cita-se que cabe à contratada apresentar não só a fatura, mas também a relação de tarefas realizadas no mês para comprovação de cada serviço.

Com relação à pertinência, percebe-se que os tipos de serviços prestados estão bem aderentes às necessidades básicas de qualquer instituição e, quanto aos valores praticados, tais se mostraram dentro dos valores praticados pelo mercado.

Apontou-se, no entanto, uma possível divergência, no teor do contrato, quando da de competências aos atores envolvidos. A “CLÁUSULA OITAVA – DO PAGAMENTO” assim cita:

“O pagamento será efetuado pelo CONTRATANTE até o 5º dia útil após o recebimento da nota fiscal do serviço ou fatura, devendo ser aceita e atestada pelo servidor público designado como gestor do contrato e após a comprovação do recolhimento das contribuições sociais (FGTS e Previdência Social);

§ 1º O pagamento será creditado em favor da CONTRATADA, por meio de ordem bancária contra qualquer entidade bancária indicada na proposta, devendo para isto, ficar explicitado o nome do Banco, agência, localidade e número da conta corrente em que deverá ser efetivado o crédito;”



O fato citado diz respeito, segundo o normativo mais atualizado - Instrução Normativa 04/2014-MPOG, à confecção do Termo de Recebimento Definitivo: instrumento hábil para se proceder ao posterior pagamento, como fica evidenciado, também, na cláusula contratual citada. O Termo trata-se de uma declaração formal de que os serviços prestados ou bens fornecidos atendem aos requisitos estabelecidos no contrato.

Friza-se que, à época do início da vigência contratual, 06/11, o normativo vigente era a IN 04/10, a qual dispunha de forma semelhante à exposta pela 04/14. O contrato sofreu readequações anuais, mantendo a redação original.

Inicialmente, é possível notar desacordo quanto do uso do instrumento devido. Não é feita menção ao “Termo de Recebimento Definitivo” no contrato, tampouco sua existência no processo. Há também, aparentemente de forma equivocada, os termos “aceita” e “atestada” sem citação do Termo de Recebimento Definitivo. Por fim, na execução contratual verificou-se “Termos de Aceite” cumprindo a função do Termo devido.

A IN 04/14, ao estabelecer a competência para a elaboração do Termo, descreve:

“Art. 34. O monitoramento da execução deverá observar o disposto no Plano de Fiscalização da contratada e o disposto no Modelo de Gestão do contrato, e consiste em:

VIII - confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do Gestor e do Fiscal Requisitante do Contrato, com base nas informações produzidas nos incisos I a VII deste artigo;” (grifo nosso).

Percebe-se, portanto, que o contrato atribuiu competência apenas ao Gestor do Contrato para emitir o Termo de Recebimento Definitivo, quando a norma estabelece uma duplicidade de ação conferida tanto ao Gestor quanto ao Fiscal Requisitante.

Nota-se que o normativo acautela-se, quando faz a previsão para essa competência simultânea, pois visa garantir tanto uma avaliação de requisitos da demanda, pelo Fiscal Requisitante, quanto uma avaliação gerencial pelo Gestor do Contrato.

Desse modo, sendo o Fiscal Requisitante, aquele apto a fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação, a sua omissão de participação nessa fase, como consta na cláusula contratual, aparentemente compromete a legitimidade do Termo de Recebimento Definitivo. Existe assim, o risco de o serviço não corresponder às necessidades reais do requisitante, visto que tal avaliação foi preterida.

Adicionalmente a essa atribuição contida no contrato, observou-se, na prática, outra discrepância. Em análise aos “Termos de Aceite” havidos no processo, verificou-se que apenas o Fiscal do Contrato, figura distinta tanto do Gestor quanto do Fiscal Requisitante, era quem fazia a assinatura dos respectivos Termos.



Assim, alguns supostos vícios se mostraram quando da elaboração contratual e sua execução na prática se confrontados ao Normativo que disciplina a matéria, a IN 04/14.

Causa

Fragilidade de capacitação do setor competente, não se internalizando da normatização mais atualizada, ao elaborar o contrato e executá-lo.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio de mensagem eletrônica do dia 23/06/2016, assim se manifestou:

O contrato 05/11 não previu o uso do Termo de Recebimento Definitivo, contudo, no relatório mensal de acompanhamento e fiscalização o fiscal do contrato atesta a execução dos serviços, considerando o cumprimento das obrigações contratuais e do nível mínimo de serviço, nos moldes preconizados pelo Ministério do Planejamento1. Quanto aos atores responsáveis pela gestão/fiscalização do contrato 05/11, a cláusula décima segunda preconiza que a fiscalização será exercida por um representante da contratante, especialmente designado na forma do art. 67, da lei 8.666.

Análise do Controle Interno

Embora considere-se as alegações trazidas, elas não dirimem os apontamentos e não são aptas a comprovar o alinhamento à normatização mais atualizada, mantendo-se os entendimentos já evidenciados.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder capacitação quanto às respectivas normas técnicas mais atualizadas.

Recomendação 2: Estabelecer as competências devidas dos atores envolvidos, no contrato, para serviços contínuos para sustentação da infraestrutura de tecnologia da informação.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de mapeamento dos principais processos de negócio da Unidade



Fato

No intuito de avaliar o perfil de governança de TI da Fundação, como definido em escopo conjunto, usou-se como diretriz norteadora a metodologia adotada pelo Tribunal de Contas da União na adoção de sua análise de Governança de TI – iGov.

Nessa sistemática de análise, procedeu-se ao exame, buscando aprofundar-se nos pontos mapeados de maior fragilidade dadas as peculiaridades da Unidade.

Assim, situação que ensejou criticidade relevante diz respeito à disposição de informações tempestivas para subsidiar a tomada de decisão, bem como dar transparência das ações às partes interessadas.

Em exames adotados, percebeu-se que a Unidade não mapeia seus principais processos de negócio. Dado que tal atividade tem o objetivo de detalhar todas as fases e envolvidos de cada processo da Unidade, essas informações trazem o fluxo que permitem a análise dos riscos, problemas e pontos de melhoria.

É necessário que haja compreensão clara e objetiva de como a unidade de negócio está operando, representando cada passo de operação dessa unidade em termos de entradas, saídas e ações. Esse exercício de compreensão e documentação é fundamental para diversas metodologias de melhoria de processos e é a partir de um mapeamento bem estruturado do processo que sugestões de melhoria e pontos de atuação dessas metodologias podem ser elencados e observados em mais detalhe.

Destaca-se que tal mapeamento é ponto de partida para designação formal dos responsáveis pelas áreas de negócio, além de subsidiar o suporte de sistemas informatizados dos principais processos de negócio.

Desse modo, com lastro na estrutura de avaliação do TCU, evidenciou-se que ponto de fragilidade expressivo está quanto ao levantamento expresso dos principais processos de negócio da Unidade.

Causa

Fragilidade da área responsável na condução dos aspectos relacionados ao mapeamento dos principais processos de negócio

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de manifestação em Reunião presencial, no dia 26/06/16, a Unidade corroborou do posicionamento citado, admitindo o não mapeamento dos seus principais processos de negócio.

Análise do Controle Interno

Não havendo nenhum posicionamento a afastar o entendimento trazido, reitera-se pela necessidade de mapeamento dos principais processos de negócio a fim de subsidiar



ações tais como adoção de suporte destes por sistemas informatizados e designação formal dos responsáveis das áreas de negócio para a gestão destes sistemas.

Recomendações:

Recomendação 1: Identificar e mapear os principais processos de negócio da Unidade

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Atuação limitada do Comitê de Tecnologia da Informação

Fato

Um comitê de Tecnologia da Informação tem como atribuições típicas priorizar os investimentos de TI em alinhamento com a estratégia e as prioridades do negócio da instituição, acompanhar o status dos projetos e resolver conflitos por recursos, além de monitorar os níveis de serviço e as melhorias implantadas na organização. Declarará quais são os Serviços Estratégicos de Tecnologia da Informação e quais são as Soluções de Tecnologia da Informação que possam comprometer a segurança nacional.

Por envolver titulares das áreas finalísticas e da área de tecnologia de informação, há uma interação necessária para assegurar que todos estejam envolvidos nas questões e decisões relevantes de TI.

O guia norteador de atividades dos Comitês, “Guia de Comitê de TI do Sisp”, assim coloca como uma das fases do ciclo de funcionamento:

2. Planejamento das Comunicações; (elaboração de cronograma)

3. Execução do Cronograma de Reuniões

Além disso, mais especificamente, o próprio Regimento Interno do Comitê de Tecnologia da Informação assim estabelece como competência do próprio Comitê:

TÍTULO V

DO FUNCIONAMENTO

Art. 6º. As reuniões serão realizadas na sede da FCP ou, eventualmente, poderão ser marcadas em outra localidade por deliberação do Comitê.

Art. 7º. O Comitê reúne-se ordinariamente conforme calendário por ele definido e, extraordinariamente, mediante convocação do seu Coordenador ou por solicitação de pelo menos um terço de seus membros. (grifo nosso)

Desse modo, faz-se necessário, quando do planejamento das comunicações do Comitê, definir calendário de reuniões a fim de disseminar as informações no intuito de planejamento e definição prévia por parte dos envolvidos, além de garantir atuação tempestiva durante o exercício.



Constatou-se, a partir da análise das Atas apresentadas, que a atuação do de TI se limitou a apenas uma reunião para aprovação do PDTI desde 2013. Não houve outras reuniões até a data dessa constatação (dezembro de 2015), apesar de ter havido ações estratégicas de TI, inclusive contratações, nesse período.

Tal fragilidade impacta diretamente na condução dos processos de contratação, pois um comitê de TI ativo contribui com a eficiência na alocação de recursos para projetos de acordo com as prioridades da área de negócio. Ressalta-se que é competência dos gestores da alta administração adotarem as medidas necessárias à implantação dos controles gerais de TI que integram uma boa estrutura de governança de TI.

Causa

Fragilidade da área competente ao não estabelecer, formalmente, periodicidade para reuniões dos Comitês gestores de TI.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio de mensagem eletrônica do dia 23/06/2016, assim se manifestou:

A Fundação não elabora cronograma anual de reuniões do Comitê de TI.

Análise do Controle Interno

Mostra-se, dessa forma, a necessidade de realização de reuniões com frequência razoável a fim de se garantir a efetividade da atuação do Comitê. Traz-se, de forma a ilustrar o fato citado, a ausência de reuniões do Comitê, no período examinado, para aprovar o início de cada processo de contratação. Tais reuniões mostram-se fundamentais por comunicarem as ações e alinharem as prioridades como os demais participantes.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer, dentro de 90 dias, de forma expressa, um disciplinamento sobre a forma de atuação do comitê, enfatizando a frequência, quando houver contratações vigentes, estabelecendo prioridades no desenvolvimento de sistemas e na aquisição de bens e serviços de TI, entre outros

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Inexistência de segregação de funções básicas no âmbito da área de Tecnologia da Informação

Fato



Apurou-se, em avaliação aos sistemas existentes na Unidade, a inexistência de uma razoável segregação de funções no âmbito da área competente de Tecnologia da Informação.

Tem-se que, razoavelmente, qualquer unidade possa estar estruturada em três pilares básicos, quais sejam: Banco de dados, Infraestrutura e Sistemas. Esta objetiva que um indivíduo não venha a controlar todas as etapas críticas de um processo, além de dotar de especificidades o agente competente, fazendo suas devidas distinções. A atual estrutura da Fundação tem a área de Coordenação Geral de Gestão Interna absorvendo a Divisão de TI. Não se vislumbra nesse cenário um aspecto estratégico desta área técnica, a qual é necessária dotar toda a Unidade dos recursos tecnológicos. Além disso, pela distribuição de cargos, todas as macro-funções estão centralizadas em uma única figura.

Como repercussão dessa estratégia adotada, mostrou-se que o acompanhamento da área técnica, qual seja a de TI, não se mostra presente quanto aos sistemas da Unidade. Evidenciou-se que a apenas a área demandante estava inserida nesse acompanhamento. Ensejou-se a possibilidade de uma atuação indevida por parte das próprias áreas fins da instituição, no sentido de se encarregarem de desenvolver/adquirir os sistemas/sites, sem a participação da área de TI responsável.

Assim, a ausência de atuação pela área devida impacta em uma solução possivelmente não adequada tecnicamente.

A Unidade já empreendeu esforços ao apresentar, no ano de 2011, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, proposta de estruturação, a qual a área de TI está inserida, em um molde mais adequado e aderente às boas práticas e necessidades atuais.

Mostra-se, portanto, a relevância de segregar funções, ensejando atuação mais especializada e tempestiva, além de propiciarem acompanhamento mais eficiente junto às áreas afetas.

Adiciona-se aos fatos apresentados que, atualmente, na Unidade não há nomeação formal e explícita de um gestor da área de Sistemas.

Causa

Fragilidade da alta administração ao definir a estrutura organizacional da Unidade

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio de mensagem eletrônica do dia 23/06/2016, assim se manifestou:

A unidade de T.I da FCP é uma Divisão de T.I, que acumula a gestão de sistemas, infraestrutura e banco de dados, especialmente porque a Fundação não possui um quadro de pessoal próprio para a área de informática, sendo que a força de trabalho é constituída por três servidores públicos federais, sendo dois de nível superior, ocupantes do cargo de Analista de Tecnologia da Informação, ambos em exercício descentralizado de carreira pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e um outro



Análise do Controle Interno

Mostra-se a evidenciação da situação trazida através da verificação e manifestação da Unidade.

Havendo já um esforço no sentido de planejamento e elaboração de uma reestruturação da Unidade, abrangendo a área de TI aqui citada, que este seja o ponto de partida, otimizando recursos e esforços empreendidos.

Assim, que se viabilize estudos no sentido de abordagem de modificação estrutural, junto aos órgãos competentes, enfatizando principalmente os ganhos e possíveis retornos trazidos à Unidade com a reestruturação.

Recomendações:

Recomendação 1: Interceder junto à estância competente, baseando-se em avaliações da possível efetividade que será revertida à Unidade, a fim de uma reestrutura organizacional, propiciando aos gestores de TI as competências devidas

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Contratações diretas, de serviços de TI, desalinhadas das boas práticas.

Fato

Avaliando-se, no tocante ao perfil de contratações de TI da Unidade, observou-se a tendência de uso da contratação direta, via inexigibilidade. Como referência, usou-se o período de 2011 a 2015:

Número do contrato	Modalidade de licitação	Número do processo licitatório	Objeto	CNPJ da Empresa contratada	Nome da Empresa contratada	Valor contratado
06/2014	Dispensa	01420.004808/2014-91	Serviços continuados e especializados em Tecnologia da Informação para o Gerenciamento de Conexões à INFOVIA Brasília	33.683.111/0001-07	Serviço Federal de Processamento de Dados	R\$ 118.123,38
11/2013	Inexigibilidade	01420.002651/2013-89	Serviços de suporte técnico e manutenção	24.936.973/0001-03	Link Data Informática e	R\$ 123.535,20



			Software ASI WEB - Módulos Almoxarifado e Patrimônio		Serviços S/A	
10/2012	Inexigibilidade	01420.006847/2011-81	Prestação de serviços especializados em suporte técnico e manutenção continuada do Sistema de Informações Documentais - PRÓTON	05.355.405/0001-66	Ikhon Gestão, Conhecimento e Tecnologia LTDA.	R\$ 47.958,05
09/2012	Pregão	01420.000806/2012-61	Prestação de serviços contínuos de impressão, cópia, digitalização e transmissão de fax	07.432.517/0001-07	Simpress, Comércio, Locação e Serviços LTDA.	R\$ 64.702,08
10/2011	Inexigibilidade	01420.001320/2011-60	Manutenção do Sistema de Gerenciamento Bibliotecas – Software Sophia	69.112.514/0001-87	Primasoft Informática Ltda.	R\$ 7.981,25
05/11	Pregão	01420.001968/2011-36	Contratação de empresa especializada na prestação dos serviços contínuos para sustentação da infraestrutura de tecnologia da informação	37.057.387/0001-22	Hepta Tecnologia e Informática Ltda.	R\$ 824.483,52

Nota-se que, das seis contratações procedidas no período, três foram por contratação direta, sem uso do processo licitatório, por inexigibilidade. Verificou-se, em sequência ao mapeamento dos contratos, que a justificativa das inexigibilidades se pautava pelas características únicas de funcionalidade, recursos e tecnologia, além de fornecedora exclusiva.

Tido que o instrumento de inexigibilidade é para situações excepcionais de contratação, por pressupor inviabilidade de competição, é necessária a devida fundamentação para justificar a contratação direta destoando do processo ordinário.

O processo, quando não é norteado pelo regramento e exigências que o certame licitatório exige, fragiliza-se, necessitando estar pautado em causa robusta e firmemente motivada.



Nesse contexto, um risco suscetível diz respeito à adoção de um tipo de solução que siga predominante padrões proprietários, levando à dependência excessiva do órgão com relação à solução.

Em avaliação ao contrato 11/2013, vigente no exercício de 2015, notou-se situação alinhada com o risco citado, e confirmado pelas evidências neste presente.

Tal avença se estabeleceu no sentido de efetivar manutenção em sistema já anteriormente contratado pela Unidade. Em 2005, a Fundação, por meio do Pregão eletrônico 09/2005, adquiriu um software e suas respectivas licenças (ASI-WEB) a fim de gerir seu sistema patrimonial. No ano seguinte, por modalidade análoga (Pregão 021/2006), contratou o módulo adicional de gestão do seu almoxarifado pela mesma ferramenta informatizada.

Nas contratações citadas, o objeto se tratava exclusivamente da aquisição de softwares e módulos, sem constar a manutenção destes. A Unidade, então, via inexigibilidade, contratou a mesma fornecedora do sistema para o suporte técnico especializado, objetivando a manutenção continuada deste.

Na condução do processo interno da inexigibilidade efetivada posteriormente, alguns posicionamentos merecem destaque. A procuradoria Jurídica, quando em sua análise via Parecer 37/PGF/PF/PALMARES/2013 fez apontamentos no sentido de que:

“poderia estar-se diante de uma conduta ilegal perpetrada pela futura Contratada, qual seja, a “venda casada” de seus produtos, sem dizer que é um contrassenso cobrar por algo perpétuo e não oportunizar o serviço de suporte técnico correspondente. A PALMARES não pode tornar-se “refém eterno” dos serviços tecnológicos da Link Data Informática, praticando compras sucessivas, apenas para ser usufrutuária do serviço de suporte técnico. Em outras palavras, comprar o acessório (serviços de suporte técnico) por intermédio do principal (novos softwares).”

Ainda, além de outros, abordou a necessidade de pesquisa de mercado satisfatória, a ser legitimada pela Área Técnica visto não ser esta a executora da pesquisa, a fim de balizar os valores inseridos na contratação. Por fim, em expediente posterior, aludiu a necessidade de atendimento das recomendações com remissão à Procuradoria para parecer conclusivo.

Notou-se que a Unidade não conseguiu atender os apontamentos da Procuradoria, visto não ter apresentado uma cotação de preços de modo satisfatório, apresentando tão-somente as cotações da própria fornecedora com outras Unidades, sem levar em consideração fornecedores diversos a fim de se estabelecer uma aferição razoável. Além de outra solução mais viável, como o uso de software livre, para cumprir a demanda contratual não houve o envio para análise conclusiva do núcleo jurídico.

Assim, a contratação direta teve seu prosseguimento, não obstante o fato de ter havido tentativas internas de se alinharem às recomendações da Assessoria jurídica, embora sem êxito.

A situação ganhou contornos mais comprometedores quando avaliação da Auditoria Interna da Unidade, já na fase de execução contratual, assim dispôs na Nota de Auditoria



003/2014 “Referente à execução do contrato, constatamos que todos os pagamentos dos serviços prestados de dezembro de 2013 a abril de 2014, no montante de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) foram realizados sem exigências mínimas, como por exemplo, a solicitação de relatórios dos serviços executados, ou outro instrumento que pudesse demonstrar a sua execução.

De modo que, a Palmares já pagou mais de um terço do contrato e o Sistema, até o pagamento da última nota fiscal, se quer tinha sido homologado, conforme informado pelo setor responsável.

Verificamos que o contrato foi assinado em 16 de dezembro de 2013, no entanto, os serviços faturados e pagos na primeira nota fiscal registra a data de 15 de dezembro de 2013. Caracterizando realização de pagamentos em data anterior à celebração do contrato, ou seja, despesa sem cobertura contratual.”

Ainda, que:

“Em visita ao almoxarifado, o responsável pelo setor informou que o controle das saídas do estoque são feitas apenas mediante planilha do Excel, haja vista, que o Software de Gestão de ASI WEB, ainda encontra-se desatualizado, em termos físicos e financeiros.

Durante a visita in loco e as análises realizadas no SIAFI, identificamos fragilidades nos controles que impossibilitaram uma análise conclusiva dos saldos, como por exemplo, 28 cadeiras estocadas no almoxarifado, que foram pagas e recebidas, conforme atesto na Nota Fiscal nº 13525, constante do Processo nº 01420.001100/2009-11, fls. 354, em 02 de outubro de 2009, e não foram distribuídas até a presente data.

A situação se agrava mais ainda, quando verificamos que essas informações não estão registradas na conta específica “Estoque em Distribuição”, que tem a função de controlar contabilmente essas transações.

Por outro lado, computadores adquiridos e distribuídos em 2012 e 2013, encontram-se, registrados na referida conta, como se ainda não estivessem sido entregues aos usuários.

Pelo exposto, entendemos que não seria prudente emitir opinião conclusiva sobre os fatos, até que o setor responsável faça os ajustes, após a atualização do Sistema contratado.”

Em avaliação posterior, no exercício de 2015, as seguintes Constatações foram emitidas com relação ao tema (Relatório de Auditoria 004/2015):

“Ausência de conformidade entre os registros e controles contábeis constantes do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi e os Relatórios produzidos pelo Sistema de Controle Físico dos Bens da Fundação.”

“Bens identificados durante visita in loco que não constam da Relação do Inventário da Instituição.”

Revela-se, desta forma, supostas inconsistências tanto na fase da contratação, via inexigibilidade, quanto da execução contratual do serviço de manutenção do sistema de gestão patrimonial e de patrimônio.



Aponta-se, assim, premente necessidade de providências, pela Unidade. A contratação por inexigibilidade, no caso em tela, enseja eminent risco de dependência *ad eternum* da contratada, visto ser a única habilitada a oferecer a manutenção em sistema por ela mesma desenvolvido e adquirido pela Unidade.

Friza-se que, antes de tal proposta, a Unidade já havia estabelecido contrato, via inexigibilidade, entre 27/07/07 e 27/07/12 (5 anos) nos mesmos moldes do aqui citado, perfazendo prestação continuada, ainda que de forma interpolada, em possíveis 10 anos.

Sob o outro enfoque, mostra-se que o serviço contratado diretamente não vem atendendo satisfatoriamente ao que se destina.

Assim, observa-se a importância do planejamento para contratações, a fim de evitar processos ineficientes e intempestivos, garantindo a sua eficiência. Tratando-se, aqui, de contratações específicas para a área de TI, pressupõe-se uma área de atuação abrangente e presente quase que universalmente no mercado, o que restringe as possibilidades de enquadramento nas causas citadas para a contratação direta.

Conclui-se, todavia, não só pela necessidade de avaliação de viabilidade de tais contratações diretas, mas também para as futuras no planejamento da Unidade.

Causa

Planejamento e acompanhamento ineficientes na contratação e execução dos bens e serviços de TI

Manifestação da Unidade Examinada

A despeito do questionamento sobre o planejamento de contratações da Unidade, a fim de viabilizar as contratações diretas, esta, por meio da mensagem eletrônica do dia 23/06, assim se manifestou:

“Todas as contratações de TI são planejadas em conformidade com a IN 04/2014 – SLTI/MPOG, exceto os serviços contratados junto ao Serviço de Processamento de Dados do Governo Federal – SERPRO, bem como nas aquisições de pequeno valor, previstas no art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/93, quando imprescindíveis.”

Análise do Controle Interno

Quando da contratação, a conduta mais razoável, a fim de se evitar a situação evidenciada, se insere na busca de contratar solução que siga padrões de mercado que permitam a migração para outras soluções. Na contratação de uma solução incompleta com posterior contratação das partes faltantes, pode se deparar com uma situação de dependência do fornecedor contratado.



A situação prática trazida nos registros acima traz o risco citado, pois se contratou licença de software sem o serviço de suporte técnico necessário.

Frisa-se, ainda que já tenha havido esforços nesse sentido, a verificação de disponibilidade de software similar em outro órgão ou solução existente em Portal do Software Público Brasileiro.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a viabilidade de nova contratação que siga padrões de mercado, oferecendo facilidades de exportação dos dados para outras soluções

Recomendação 2: Verificar a disponibilidade de software similar em outro órgão ou solução existente em Portal do Software Público Brasileiro

Recomendação 3: Avaliar, por meio do Auditor Interno, a qualidade dos serviços contratados, de avaliação patrimonial e de almoxarifado, entregues.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da gestão de pessoas contemplando a adequabilidade dos pagamentos da folha salarial da Fundação Cultural Palmares

Fato

A partir da definição do escopo de avaliação, foram analisados os dados da folha de pagamento da unidade, com vistas a avaliar a gestão de pessoas, por meio da observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

O parâmetro para análise foi o sistema corporativo “Trilhas de Pessoal”, usado por esta Unidade de Controle. As Trilhas de Auditoria de Pessoal representam uma ferramenta/mecanismo que viabiliza a coleta de evidências por dados pré-existentes (cruzamento de informações contidas nas bases de dados da Previdência Social e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE) que demonstram situações de inconsistências cadastrais e/ou de pagamentos que se revelam incompatíveis com o ordenamento legal. Com o objetivo de permitir o acompanhamento e o monitoramento mais eficientes das providências a cargo dos Gestores das Unidades Pagadoras, com vistas a regularizar as inconsistências apontadas pelas Trilhas de Auditoria de Pessoal, desenvolveu-se tal sistema em ambiente Web, para que o Gestor, previamente autorizado e cadastrado, registre o posicionamento da sua unidade sobre as referidas trilhas, e em contrapartida tenham sua devida análise, sobre as manifestações proferidas, por esta Unidade Técnica (justificativas realizadas para cada inconsistência).



A partir desta metodologia, não foram detectadas ocorrências de inconsistências impactantes para a gestão e que merecessem tratativa por parte da Unidade responsável. Todos os casos havidos desde a implantação dessa sistemática tiveram a respectiva avaliação e manifestação aptas a saná-las ou atenuá-las.





Certificado de Auditoria Anual de Contas

Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201601420

Unidade(s) Auditada(s): PALMARES

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA CULTURA

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 01/07/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no(s) Relatório(s) de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da(s) unidade(s) auditada(s).

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Comprometimento da efetividade dos instrumentos aptos a operacionalizar as ações finalísticas da Fundação Cultural Palmares

- Inexistência de Fluxo formalizado para condução das transferências.

- Inexistência de fluxo de processos para os Termos de Execução Descentralizada.

- Comprometimento da execução de convênios, ensejando ineficiente cumprimento das políticas públicas.

- Inexistência de segregação de funções básicas no âmbito da área de Tecnologia da Informação.

- Contratações diretas, de serviços de TI, desalinhadas das boas práticas.

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.





Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201601420

Unidade Auditada: FUNDAÇÃO CULTURAL PLAMARES

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA CULTURA

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: M. C.

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Fundação Cultural Palmares - FCP, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No tocante aos aspectos que denotassem evolução quanto à execução de suas ações finalísticas, observa-se que algumas medidas já foram sinalizadas na busca da construção, ainda que parcial, de fluxos internos para darem suporte às transferências voluntárias que operacionalizam a missão institucional.

As principais constatações, que sustentam a emissão do certificado da FCP, são o comprometimento da efetividade dos instrumentos aptos a operacionalizar as suas ações finalísticas, a inexistência de fluxo formalizado para condução das transferências e dos Termos de Execução Descentralizada, o comprometimento da execução de convênios, ensejando ineficiente cumprimento das políticas públicas, a inexistência de segregação de funções básicas no âmbito da área de tecnologia da informação, além de contratações diretas, dos serviços de TI, desalinhadas das boas práticas.

As causas identificadas que ensejaram as constatações descritas, quanto à avaliação das transferências voluntárias da Unidade, são a fragilidade da área estratégica da Unidade, a qual não procedeu à avaliação de impacto das suas políticas a fim de subsidiar os instrumentos mais eficientes para operacionalizá-las, processos de trabalho ineficientes ao longo do tempo, atuação ineficiente da área de gestão



estratégica, a qual não estabeleceu fluxo de trabalho expresso para disciplinar a condução das transferências e dos Termos de Execução Descentralizada, e a instrução ineficiente dos convenientes sem a devida assimilação dos seus deveres. Quanto à gestão da tecnologia da informação, a fragilidade da alta administração ao definir a estrutura organizacional da Unidade e o planejamento e acompanhamento ineficientes na contratação e execução dos bens e serviços de TI.

As principais recomendações construídas para dirimir as causas apontadas no relatório são: instituir metodologia para mensurar a efetividade das políticas públicas da Unidade a fim de subsidiar os instrumentos mais eficientes para operacionalizá-las, implantar e dar publicidade, expressamente, a um fluxo para os processos de trabalhos referentes às transferências voluntárias da Unidade e aos Termos de Execução Descentralizada, avaliando a pertinência de subsidiar-se de trabalho já iniciado e interrompido atualmente, interceder junto à estância competente, baseando-se em avaliações da possível efetividade que será revertida à Unidade, a fim de prover uma reestrutura organizacional, propiciando aos gestores de TI as competências devidas, avaliar a viabilidade de nova contratação que siga padrões de mercado, oferecendo facilidades de exportação dos dados para outras soluções, além da qualidade dos serviços contratados entregues.

Quanto ao atendimento das recomendações do Plano de Providências Permanente, verifica-se que 34,78% foram atendidas, e 65,22% mantiveram-se não atendidas, necessitando da adoção de providências por parte da Unidade.

No tocante aos controles internos administrativos adotados pela Unidade, com ênfase na gestão de transferências, apontou-se a inexistência de fluxos internos expressos e a existência de passivo de prestação de contas. No que diz respeito à gestão da tecnologia da informação, a ausência de mapeamento dos principais negócios da Unidade, a atuação limitada do Comitê de Tecnologia da Informação e a inexistência de segregação de funções básicas.

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

