

DILIGÊNCIA

Processo nº: TCE/011184/2014
Natureza: Inspeção
Exercício: 2013 e 2014
Unidade: Fundo de Cultura do Estado da Bahia - FCBA
Vinculação: Secretaria de Cultura - Secult
Conselheiro Relator: João Bonfim

O presente processo trata da Inspeção realizada no Fundo de Cultura do Estado da Bahia – FCBA, pela 6ª Coordenadoria de Controle Externo do TCE, objetivando avaliar a gestão do FCBA, sobretudo no que tange ao acompanhamento, fiscalização e prestação de contas dos projetos firmados, qualificação dos proponentes, distribuição equitativa dos recursos entre a capital e o interior e tempestividade no repasse dos recursos dos Termos de Acordos e Compromissos – TACs firmados. Foram notificados os Secretários de Cultura, atual e da gestão anterior, pelo Exmo. Conselheiro Presidente [fls. 103 e 120] para apresentação de esclarecimentos.

Em cumprimento à determinação advinda do Gabinete do Exmº. Sr. Conselheiro Relator, datada de 16/06/2015 [fl. 154], retorna o presente processo a esta Coordenadoria, para análise e pronunciamento conclusivo acerca dos esclarecimentos apresentados pelo gestor atual do Fundo de Cultura – FCBA, Srº Antônio Jorge Portugal, por meio do expediente TCE/001293/2015 [fls. 121 a 124; fls. 129 a 141], em resposta ao Ofício nº 000170/2015/TCE/GAPRE/SEG. Vale ressaltar, que o Srº Antônio Albino Canelas Rubim, gestor anterior, até a data de 08/01/2015 [fl. 113], não havia se manifestado quanto a apresentação de esclarecimentos, apesar de ter solicitado dilação do prazo.

A seguir, faz-se a análise das justificativas apresentadas pelo Gestor, relacionadas por achados de auditoria e suas respectivas recomendações:

1) Ausência de acompanhamento e deficiência na avaliação dos projetos culturais durante sua execução.

a) Reestruturar o quadro de pessoal da área técnica com realização de concurso público (fiscalização), de forma a possibilitar o adequado acompanhamento e fiscalização dos projetos, bem como das avaliações dos mesmos durante a execução:

No que concerne a esta recomendação, o Gestor se propõe a elaborar estudo de quantitativo e perfil de quadro profissional e realizar concurso público para provimento de cargos, seguido de atividades de integração e capacitação para os que ingressarem no Estado, a fim de selecionar e organizar quadro básico de servidores de carreira especializados em fomento à cultura, nos campos de concessão e prestação de contas, reduzindo riscos de descontinuidades. Porém, justifica que **a ampliação de quadro de pessoal e concurso público são decisões corporativas de Governo, sendo esta uma ação de baixa governabilidade pela SECULT. (grifo nosso)**

Com relação à justificativa do Gestor atribuindo baixa governabilidade a esta recomendação, a Auditoria entende que a realização do concurso público depende do aval de outros órgãos, como a SAEB, e de implementação de ação governamental, contudo faz-se necessário movimentação da SECULT no sentido de requerer o provimento do seu quadro de pessoal por meio de concurso público. Para tanto deve comprovar essa real necessidade por meio do estudo de quantitativo e perfil de quadro profissional, a fim de evitar a provável perda de conhecimento e geração de "solução de descontinuidade", de forma a possibilitar o adequado acompanhamento e fiscalização dos projetos, bem como das avaliações dos mesmos durante sua execução.

b) Avaliar os resultados alcançados em termos de benefícios, impactos sociais ou, ainda a satisfação do público-alvo em relação ao objeto do convênio implementado, possibilitando que se obtenha avaliação consistente quanto à eficácia e efetividade das ações executadas:

Com relação a essa recomendação o Gestor propõe estruturar critérios, métodos e procedimentos de acompanhamento de propostas culturais apoiadas e desenvolver funcionalidades de registro de andamento de execução, fiscalização e avaliação de projetos.

Quanto às ações propostas, o Gestor afirma serem de **governabilidade mediana pela SECULT**, devido a possibilidade de conceber e aplicar avaliação de efetividade (=resultados), mas pouco provável uma avaliação de efetividade (=impactos). Sustenta que os resultados podem constar no próprio projeto cultural, comprovados e analisados com a conclusão das ações, já os impactos podem ser de muito longo prazo e difícil de identificar sem monitoramento de variáveis, já que na administração pública brasileira há pouca experiência em avaliação de impacto.

A Auditoria ratifica a necessidade da avaliação dos resultados alcançados e/ou dos impactos sociais promovidos, além da satisfação do público-alvo em relação ao objeto do convênio implementado para que haja uma maior credibilidade perante a sociedade e aos próprios proponentes relativa à eficiente e efetiva aplicação dos recursos públicos envolvidos. Independente de ser a curto ou longo prazo, variáveis de medição devem ser construídas e possibilitar as avaliações e ações de controle.

c) Envidar esforços no sentido de concluir os módulos de acompanhamento e de prestação de contas dos projetos do Sistema de Informações e Indicadores em Cultura – SIIC;

Em resposta a essa recomendação, o Gestor apresentou as seguintes propostas:

- *Estruturar critérios, métodos e procedimentos de acompanhamento de propostas culturais apoiadas para proporcionar meios de avaliação de resultados dos apoios concedidos.*
- *Desenvolver funcionalidades de apresentação de contas e análise de contas no módulo Clique Fomento a fim de imprimir segurança, agilidade e controle aos procedimentos de apresentação, análise e controle de contas de propostas culturais apoiadas.*

- *Desenvolver funcionalidades de registro de andamento da execução, fiscalização e avaliação de projetos para apoiar a avaliação de resultados de propostas culturais apoiadas.*

Com relação às ações propostas, nesse item, o Gestor afirma serem de **alta governabilidade pela SECULT** e esclarece que não há módulos, mas funcionalidades no módulo de fomento do SIIC. Prossegue, informando que no curto prazo (até um ano) estarão disponíveis apenas funcionalidades de apoio ao controle das prestações de contas. No médio prazo (até três anos) seria possível implantar as de acompanhamento de projeto, apresentação da prestação de contas e análise de prestação de contas.

A auditoria entende que as ações apresentadas pelo Gestor abarcaram genericamente os temas registrados pela auditoria, de maneira que não contemplam propostas concretas quanto à conclusão dos módulos (funcionalidades) de acompanhamento e prestação de contas. Ademais, quanto ao prazo apresentado, fala-se de um até três anos, porém não apresenta datas prováveis de conclusão destes, nem atribui responsáveis para cada ação. Cabe ressaltar que esse sistema, já está em implantação desde 2011, conforme apontado em relatórios de auditorias anteriores deste TCE.

d) Avaliar a possibilidade de firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos, com vistas a auxiliar o Fundo na tarefa de acompanhamento dos projetos.

O Gestor propõe elaborar estudo de alternativas de parcerias locais a fim de ampliar e diversificar meios de acompanhamento de projetos e prestação de contas nos municípios. Afirma ainda, ser essa uma **ação de média governabilidade pela SECULT**, já que a insuficiência de pessoal é generalizada e a parceria dependeria de anuência do outro e aporte de apoio da SECULT. Mas afirma ser possível identificar e construir relações de parceria com Prefeituras, instituições públicas estaduais e organizações não governamentais.

A proposta apresentada pelo Gestor não definiu prazo nem os responsáveis pela elaboração do referido estudo.

2) Insuficiência no quadro de pessoal na Diretoria de Controle do Fundo de Cultura da Bahia e com vínculo, composto, majoritariamente, por cargos comissionados e servidores contratados pelo REDA.

- a) Realizar diagnóstico das necessidades de pessoal e prover a Diretoria de Controle de estrutura de pessoal suficiente para exercer plenamente suas atribuições;**
- b) Realizar concurso público para a seleção de profissionais de modo que o quadro de pessoal seja composto, basicamente, por cargos de provimento permanente, reduzindo a proporção atual de cargos de livre nomeação.**

Quanto às recomendações sugeridas pela Auditoria, o Gestor mais uma vez se propõe a elaborar estudo de quantitativo e perfil de quadro profissional e suscita a realização de concurso público para provimento de cargos, seguido de atividades de integração e capacitação para os que ingressarem no Estado, a fim de selecionar e organizar quadro básico de servidores de carreira especializados em fomento à cultura, nos campos de concessão e prestação de contas, reduzindo riscos de descontinuidades. Porém, justifica que a ampliação de quadro de pessoal e concurso público são decisões corporativas de Governo, sendo esta uma **ação de baixa governabilidade pela SECULT**. Ainda, afirma que um diagnóstico com metodologia adequada pode gerar informações consistentes para justificar a ampliação do quadro.

A Auditoria mantém o mesmo posicionamento adotado com relação à justificativa do Gestor quanto a recomendação 1.a.

3) Alto estoque de processos de prestação de contas sem a análise ou revisão do FCBA.

a) Estabelecer um plano de curto prazo com medidas para reduzir o elevado estoque de prestações de contas que se encontram sem análise conclusiva;

No que tange a essa recomendação, o Gestor dispõe-se a regulamentar sistemática de credenciamento continuado, lançar edital para formação de quadro de credenciados e implantar procedimentos de convocação e controle de atividades exercidas por colaboradores externos. Por meio dessa ação, pretende organizar e manter sistemática de credenciamento de pessoas e organizações, em todas as regiões do Estado, capazes de prestar serviços de análise de propostas culturais e prestação de contas de apoios concedidos, estruturando um quadro de colaboradores externos de suporte a processos de fomento, elevando a capacidade operacional das unidades executoras e da SUPROCULT.

Ainda, afirma o Gestor, ser uma **ação de média governabilidade pela SECULT** pois **depende de recursos orçamentários e financeiros. Defende que reduzir o estoque de pendências é possível com a contratação de terceiros.**

Conforme já pontuado em itens anteriores, o Gestor não definiu prazo e responsáveis pela implementação da supracitada ação. Além disso, a auditoria sugeriu que fosse estabelecido um plano a curto prazo, e não nos parece que apenas a contratação de terceiros e sistemática de credenciamento, sejam alternativas que possam resolver de maneira célere a situação crítica apontada pela auditoria, carecendo de medidas mais urgentes. Cabe salientar a obrigatoriedade do gestor realizar tomadas de contas e atender prazo regimental para a conclusão das prestações de contas.

b) Concluir os módulos de acompanhamento e de prestação de contas dos projetos do Sistema de Informações e Indicadores em Cultura – SIIC.;

Registre-se que o Gestor apresentou como uma das justificativas em resposta à recomendação 1.c, a proposição de desenvolver funcionalidades de apresentação de contas e análise de contas no módulo Clique Fomento a fim de imprimir segurança,

agilidade e controle aos procedimentos de apresentação, análise e controle de contas de propostas culturais apoiadas. Afirma, ainda, ser uma **ação de média governabilidade pela SECULT** pois depende de recursos orçamentários e financeiros.

A auditoria mantém o mesmo entendimento utilizado com referência à justificativa 1.c, uma vez que as ações apresentadas pelo Gestor são generalistas, de maneira que não contemplam propostas concretas quanto à conclusão dos módulos (funcionalidades) de acompanhamento e prestação de contas. Ademais, não apresenta uma data provável de conclusão destes, nem o impacto financeiro necessário para implementação da ação.

c) Reestruturar a Diretoria de Acompanhamento e Controle da Suprocult, em termos de pessoal, de forma a possibilitar a realização tempestiva da análise/revisão das prestações de contas dos projetos.

O Gestor apresenta as mesmas justificativas às recomendações 1.a, 2.a e 2.b, reiterando que a ampliação de quadro de pessoal e concurso público são decisões corporativas de Governo, sendo esta uma **ação de baixa governabilidade pela SECULT**.

A auditoria reafirma seu posicionamento adotado na justificativa do Gestor à recomendação 1.a, no que se refere a sua baixa governabilidade, acerca deste tema, entendemos que a realização do concurso público depende da SAEB, contudo faz-se necessário uma movimentação da SECULT no sentido de requerer o provimento do seu quadro de pessoal por meio de concurso público, comprovando essa real necessidade por meio do estudo de quantitativo e perfil de quadro profissional, a fim de evitar a provável perda de conhecimento e risco de descontinuidade, de forma a possibilitar o adequado acompanhamento e fiscalização dos projetos, bem como das avaliações dos mesmos durante sua execução.

4) Ausência ou morosidade para adoção de medidas necessárias a devida instauração e conclusão do procedimento de Tomada de Contas.

a) Reestruturar a Diretoria de Acompanhamento e Controle da Suprocult, em termos de pessoal e de procedimentos, de forma a possibilitar a realização tempestiva da análise/revisão das prestações de contas dos projetos, e no caso, sendo verificadas situações de inadimplência irreversíveis, instaurar a Tomada de Contas na forma da lei.

O Gestor mais uma vez apresenta como proposta de ação as mesmas utilizadas nas recomendações 1.a, 2.a, 2.b e 3.c, limitando-se a afirmar que em relação a pessoal seria uma ação de baixa governabilidade e em relação a procedimentos seria uma ação de alta governabilidade. Ainda, informa que a tomada de contas de maneira tempestiva também depende de disponibilidade de servidores.

O Gestor restringe-se a informar que seriam ações de baixa e alta governabilidade pela SECULT, mas não traz alternativas concretas ou propostas de solução definidas para o atendimento da recomendação sugerida pela Auditoria. Além disso, não propõe prazos para sua execução.

Cabe salientar que a instauração de tomadas de contas nas situações definidas em lei não dependem de decisão discricionária mas de ação obrigatória do gestor.

5) Ações insuficientes desenvolvidas pelo FCBA para qualificar os proponentes para prestar contas.

a) Estruturar e promover outras ações para qualificar os proponentes a prestar contas dos recursos recebidos;

O Gestor afirma tratar-se de uma ação de média governabilidade pela SECULT, defendendo que há alternativas para melhor qualificar proponentes e prepostos, de forma descentralizada, mas sua execução depende de recursos financeiros.

b) Divulgar adequadamente as palestras realizadas através de videoconferência;

O Gestor afirma ser uma ação de alta governabilidade pela SECULT. Sugerindo que pode ser elaborado e executado um plano de divulgação.

c) Envidar esforços no sentido de aperfeiçoar as palestras realizadas, inclusive com mais conteúdo e duração e com realização no interior do Estado;

O Gestor refere tratar-se de ação de alta governabilidade pela SECULT. Argumenta que pode ser elaborado e executado um plano pedagógico, com instrutórias descentralizadas.

d) Oferecer oficinas e cursos para orientar a elaboração de prestação de contas, principalmente, para novos proponentes e criar uma central de atendimento e/ou canal para tirar dúvidas *on-line* ou por telefone;

O Gestor afirma tratar-se de ação de média governabilidade pela SECULT. Informa que há alternativas para melhor qualificar proponentes e prepostos, de forma descentralizada, bem como criar novos canais de relacionamento, mas sua execução depende de recursos financeiros.

e) Disponibilizar material de orientação sobre prestação de contas aos interessados, completo e de fácil entendimento. Como exemplo do disponibilizado pelo próprio FCBA para a elaboração de projetos culturais.

O Gestor informa ser uma ação de alta governabilidade pela SECULT. Ainda, sugere que pode ser elaborado um guia de prestação de contas.

O Gestor propõe para as recomendações, listadas acima, *desenvolver e implantar capacitação modular presencial e à distância, com material didático e guias de referência rápida, com o objetivo de ampliar e diversificar meios de promover capacitação em elaboração e gestão de projetos, e prestação de contas associadas a mecanismos de fomento. Ainda, afirma que os eventos existentes serão avaliados.*

Como visto, preponderantemente, as propostas de ação foram sugeridas de maneira genérica, deixando de especificar as ações ou projetos necessários a sua implantação ou execução, além disso não foram mencionados os prazos para implementação. Ainda, no que se refere às ações voltadas aos proponentes residentes no interior do Estado, que apresentam maiores dificuldades na prestação de contas, não foram apresentadas propostas concretas que suprissem a recomendação proposta pela Auditoria.

6) Concentração de recursos na Região Metropolitana de Salvador.

- a) Estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos; utilizando-se de critérios, cuja composição espelhe as necessidades regionais e a valorização das diversas expressões culturais da Bahia.**

O Gestor apresenta como proposta de ação elaborar estudo de alternativas metodológicas e analisar soluções de outras instâncias nacionais e internacionais, por meio da adoção de critérios, nas seleções de projetos, que favoreçam o fomento regionalizado à cultura e reduza o grau de concentração de apoios na Região Metropolitana do Salvador. Ainda, afirma ser uma ação de média governabilidade pela SECULT. Prossegue, argumentando que o estímulo já existe, mas o critério de mérito do projeto é referência principal e que podem ser realizadas seleções regionalizadas, o que implicará que propostas possam competir numa mesma região, mas sem engessar o uso dos recursos caso não existam projetos selecionáveis.

O Gestor não especifica quais os critérios que seriam utilizados, nem a maneira como seriam empregados a fim de estimular a distribuição regional e equitativa dos recursos a serem aplicados na execução dos projetos. Além disso, não define prazo, nem responsável pela elaboração do aludido estudo e soluções para atendimento da recomendação da auditoria.

7) Intempestividade no repasse dos recursos.

- a) Priorizar, em conjunto/articulação com a SEFAZ-BA, a elaboração e adoção de medidas que busquem solucionar a questão dos constantes atrasos nos repasses dos recursos, considerando tratar-se de um dos principais motivos de reclamações dos proponentes.**

O Gestor sustenta ser uma ação de baixa governabilidade pela SECULT quanto a resultados concretos. Além disso, sustenta que articulações com a SEFAZ são permanentes, mas nem sempre resultam na tempestividade de pagamentos.

O Gestor não apresentou alternativas/medidas concretas para a solução dos atrasos constantes dos repasses dos recursos. Limitou-se a informar que é uma ação de baixa governabilidade. Considerando que este problema foi apontado quase que pela unanimidade dos proponentes, carecia de ações mais urgentes e efetivas pela Secult, em articulação com a Sefaz.

8) Outras questões relevantes provenientes de sugestões apresentadas pelos proponentes.

- a) Analisar cada sugestão apresentada pelos proponentes e, verificando a sua procedência e viabilidade, adotar as providências e meios necessários para sua implementação.**

Quanto às sugestões apresentadas pelos proponentes, considerando a qualidade e o teor das informações, esta auditoria entendeu que as sugestões apresentadas deveriam merecer a devida atenção por parte dos gestores do FCBA, porque traz um diagnóstico importante dos reais problemas enfrentados pelos proponentes na execução de seus projetos.

Em sua resposta, o Gestor limitou-se a responder de maneira geral e superficial as sugestões apresentadas pelos proponentes e mais uma vez não apresentou prazo ou propostas específicas e concretas de implantação das ações sugeridas.

• Recomendações à SEFAZ:

1) Intempestividade no repasse dos recursos (item II.7)

- a) Envidar esforços para a disponibilização tempestiva de recursos financeiros previstos nos TACs.**

Em relação a este item, não consta nos autos do presente processo, notificação encaminhada ao Secretário da SEFAZ, para que prestasse os esclarecimentos acerca deste apontamento.

CONCLUSÃO:

Examinamos integralmente os esclarecimentos apresentados pelo Gestor, cotejando-os com os apontamentos do Relatório de Auditoria Operacional do FCBA, exercício de 2013 e 2014, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa.


Da análise do plano de ação apresentado pelo Gestor, o que ficou evidente foi a ausência do cronograma de implementação das recomendações, com a indicação dos respectivos responsáveis. Como é um instrumento que norteia o processo de monitoramento, o acompanhamento em auditorias futuras para verificação da implementação das recomendações sugeridas pela auditoria ou de outras medidas de iniciativa do Gestor restaria prejudicado.

De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, o plano de ação é um documento apresentado pelo gestor que formaliza as ações que serão tomadas para atender as deliberações propostas no sentido de corrigir os problemas identificados durante a auditoria. Envolvendo, basicamente, um cronograma exequível em que são definidos responsáveis por cada tarefa/atividade e prazos para a implementação das recomendações.

Como visto, o plano de ação apresentado pelo Gestor sem a definição de prazos e responsáveis dificultaria verificar em auditorias futuras, se as ações adotadas contribuíram para o alcance dos resultados desejados. Além disso, o efetivo acompanhamento ajudaria a identificar as barreiras e dificuldades enfrentadas pelo gestor para solucionar os problemas apontados. Releva também destacar que determinadas ações foram propostas de modo genérico, necessitando maior detalhamento por parte do gestor.

Diante do exposto, em resposta ao atendimento de diligência requerida pelo Ministério Público [fl.153], entendemos que o Plano de Ação não atende ao quanto recomendado na conclusão do Relatório de Auditoria às fls. 91/94.

Em 01/12/2015,


Maurício Souza Ferreira
Gerente de auditoria


Livia Aguiar Fernandes Pereira
Auditora Estadual de Controle Externo