



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO

Exercício 2017

28 de agosto de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DO TURISMO**

Unidade Examinada: **INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201800798**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em função do disposto na Decisão Normativa - TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, que estabeleceu o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) como unidade prestadora de contas cujos responsáveis teriam as contas de 2017 julgadas por aquele Tribunal e que também definiu que, dentre as peças a compor o processo de contas da citada Unidade, deveriam ser apresentados relatório de auditoria, certificado de auditoria e parecer do dirigente do órgão de controle interno, a ser apresentado pelo órgão de controle interno.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS

As principais conclusões da auditoria referem-se ao panorama de redução da força de trabalho relacionada ao elevado número de cessões de servidores; à deficiência no acompanhamento das recomendações; falhas nas etapas de planejamento da contratação na área de TI, de negociação e de seleção proposta em processo licitatório.

Para essas constatações, recomendou-se reavaliar a situação dos servidores cedidos; monitorar efetivamente as recomendações expedidas pela CGU; formular planejamento de contratações na área de TI e apurar os fatos e os responsáveis pelas falhas no procedimento licitatório.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Auditoria Interna da Embratur – AUDIT

Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ

Corregedoria-Geral da União – CRG

Coordenação de Turismo e Esporte/Diretoria de Produção/Secretaria Federal de Controle Interno - CGTES/DR/SFC

Comitê Gestor de Tecnologia de Informação da Embratur – CGTI

Direção e Assessoramento Superior-DAS

Diretoria de Gestão Interna / Coordenação-Geral de Administração / Divisão de Gestão de Pessoas - DIGES/CGAD/DGP

Escritórios Brasileiros de Turismo – EBT

Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset

Instrução Normativa - IN

Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP)

Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT

Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet

Presidência da Embratur – PRESI

Plano de Providências Permanente - PPP

Processo Administrativo Disciplinar - PAD

Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI

Plano Estratégico de Tecnologia da Informação - PETI

Qualidade de Vida no Trabalho - QVT

Relatório Anual de Auditoria Interna - RAINT

Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG

Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SIAPE

Sistema Eletrônico de Informações - SEI

Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI (atual Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação – SETIC/MP)

Tribunal de Contas da União - TCU

Tecnologia da Informação - TI

Unidade Prestadora de Contas - UPC



SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	7
INTRODUÇÃO	8
CONSIDERAÇÕES INICIAIS	10
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. Redução da força de trabalho com crescente cessão de servidores	11
2. Risco de inviabilização de operações e perda de conhecimentos estratégicos dada expectativa de aposentadorias de servidores	14
3. Desatendimento de recomendações da CGU, com riscos de intempestividade.	14
4. Inadequação da Matriz de Risco utilizada para planejamento das ações e do monitoramento do conjunto de recomendações para Embratur	17
5. Planejamento e Estudo Técnico Preliminar da Contratação Deficientes	21
6. Adjudicação por preço global, sem adequada fundamentação de necessidade, vantajosidade e respeito à ampla competitividade.	22
7. Seleção irregular da proposta com menor valor global	23
8. Avaliação de conformidade das peças componentes do Processo de Contas	24
RECOMENDAÇÕES	26
CONCLUSÃO	27
ANEXO I: Nota de Auditoria nº 89 – Transversal Gestão de Pessoas	28
ANEXO II – Relatório de Auditoria nº 201800015 – Pregão nº 00011/2017 (Digitalização de Documentos)	35
ANEXO III – Manifestação e Análise da Constatação 3 - Inadequada rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações da CGU, com riscos de intempestividade	68
ANEXO IV – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DOS AUDITORES	70



INTRODUÇÃO

Para realização da presente Auditoria Anual de Contas do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), referente ao exercício de 2017, realizada em atendimento ao estabelecido na Decisão Normativa - TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, foram definidas as seguintes áreas de gestão e temas como escopo de avaliação:

- Gestão de Pessoas
- Gestão de Compras e Contratações
- Gestão de Tecnologia da Informação
- Cumprimento de Deliberações do TCU
- Recomendações da CGU
- Atuação da Auditoria Interna da Embratur e
- Conformidade das Peças do Processo de Contas.

Para foco das análises foram estabelecidas ou incorporadas as seguintes questões de auditoria:

1. Qual a avaliação feita pela Auditoria Interna da Embratur a respeito dos controles exercidos na área de Gestão de Pessoas?
2. Qual a avaliação/posição relativa ocupada pela Embratur apurada pela Auditoria Transversal realizada pela CGU a respeito dos eixos temáticos relacionados à Gestão de Pessoas?
3. Os procedimentos para seleção da proposta vencedora do Pregão nº 011/2017 (Digitalização de Documentos) atenderam aos normativos pertinentes?
4. Estão devidamente presentes e adequadamente demonstrados nos documentos de planejamento da contratação os fundamentos econômicos, técnicos e estratégicos adotados, quanto à forma de licitação, seleção do fornecedor e contratação relacionada ao Pregão nº 011/2017 (Digitalização de Documentos)?
5. Caso existam determinações/recomendações do TCU à UPC (Unidade Prestadora de Contas) que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, as mesmas foram atendidas?
6. A Unidade Prestadora de Contas (UPC) mantém uma rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações emanadas pela CGU?
7. Existem recomendações pendentes de atendimento e que podem impactar a gestão da unidade?
8. A AUDIT vem observando a Instrução Normativa CGU nº 24, de 17 de novembro de 2015, em especial no que tange aos preceitos relacionados ao PAINT, ao RAIN, ao monitoramento de recomendações e à gestão de risco associada ao planejamento dos seus trabalhos?



9. Considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora de contas (UPC), as peças I - Rol de responsáveis, II - Relatório de gestão, e III - Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade prestadora de contas estão em conformidade com as normas e orientações?

Para abordagem e análise de aspectos das citadas áreas, temas e resposta às mencionadas questões de auditoria a equipe se valeu de dados e informações solicitadas diretamente à Unidade Prestadora de Contas (UPC), bem como coletadas no seu Relatório de Gestão, nos relatórios da auditoria interna da Embratur, em sistemas oficiais (Siasg – Comprasnet, etc.), no Diário Oficial da União, sendo apresentados os achados e conclusões, previamente, para conhecimento e manifestação da UPC.

De forma a otimizar e enriquecer o trabalho e as avaliações, foram consolidados/sintetizados resultados de outras ações de controle realizadas no acompanhamento da gestão da UPC, relacionadas ao exercício sob exame.



CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A análise da área de **Gestão de Pessoas** está alicerçada nos resultados de duas abordagens distintas deflagradas no exercício de 2017.

Uma relacionada aos trabalhos desenvolvidos pela Unidade de Auditoria Interna da Embratur, cujos resultados foram registrados em relatórios de auditoria e dos quais foram extraídos aspectos que merecem reforço de atenção.

Em outra abordagem, fruto de Auditoria empreendida por esta CGU, foram avaliadas quinze instituições da Administração Pública Federal por meio da análise de respostas a questionário padronizado, que possibilitou tanto um reporte individual da Embratur quanto uma análise comparativa e um posicionamento relativo de adequação de sua Gestão de Pessoas.

As **Gestões de Compras e Contratações** e de **Tecnologia da Informação** foram avaliadas de maneira focada a partir de exames específicos sobre licitação relacionada ao Pregão nº 11/2017 (Digitalização de Documentos) e os atos dela resultantes, por meio de auditoria realizada durante o acompanhamento da gestão.

Além disso, cabe destacar evento que ocorreu durante os trabalhos de auditoria. Dia 30 de maio de 2018 foi noticiada¹ a prisão temporária do Diretor de Gestão Interna da Embratur, na Operação Registro Espúrio. O mesmo foi exonerado do cargo pela Portaria Mtur nº 565, 1 de junho de 2018². Dessa forma, registre-se que essa informação não pôde ser considerada no planejamento da auditoria, por ter ocorrido em momento posterior e, portanto, este relatório não considera o citado evento.

Em relação às Comunicações do **TCU com determinações para esta CGU, relacionadas à Embratur**, foi verificada eventual existência de comunicações recebidas nos exercícios de 2014 a 2017 e respectivas situações a partir de registros em sistemas internos. No mesmo sentido e de forma complementar, efetuou-se levantamento dos acórdãos no Portal do TCU na internet.

As situações das **Recomendações desta CGU** foram verificadas a partir dos registros contidos na funcionalidade Plano de Providências do Sistema Monitor, Sistema desenvolvido e disponibilizado por esta CGU para viabilizar o acompanhamento das providências adotadas pelo Gestor.

O acompanhamento do planejamento das ações de controle da **Auditoria Interna** da Embratur, da consecução do mesmo e das respectivas providências permitiu avaliar a atuação dessa Unidade.

¹ <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/pf-prende-diretor-da-embratur-na-operacao-registro-espurio/>

² http://www.impresanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/16787167/do1e-2018-06-01-portaria-no-565-de-1-de-junho-de-2018-16787163



Promoveu-se, ainda, análise documental voltada à avaliação da Conformidade das Peças componentes do Processo de Contas da Unidade.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Redução da força de trabalho com crescente cessão de servidores

Trata-se da análise da gestão de pessoas no âmbito da Embratur, tomando como base as informações contidas em dois relatórios de auditoria da Auditoria Interna da Embratur produzidos no exercício de 2017, com as posteriores e devidas retificações de inconsistências verificadas por esta CGU.

Com a análise dessas informações foi possível elaborar três tabelas, representativas da redução da força de trabalho e outros dois destacados aspectos a ela relacionados:

Tabela 1 – Força de trabalho Embratur em três momentos (variação em 19 meses)

Categorias	Dados AUDIT			Variação Absoluta			Variação Relativa			
	Referência	2015	2016	2017 (31/07/2017)	2016-2015	2017-2016	2017-2015	2016÷2015	2017÷2016	2017÷2015
Efetivos		111	102	94	-9	-8	-17	-8,1%	-7,8%	-15,3%
Requisitados		7	5	5	-2	0	-2	-28,6%	0,0%	-28,6%
Nomeados (sem vínculo)		43	30	29	-13	-1	-14	-30,2%	-3,3%	-32,6%
Total Servidores		161	137	128	-24	-9	-33	-14,9%	-6,6%	-20,5%
Manutenção/Copa/Segurança/ Outros	S/D		36	35	S/D	-1	S/D	S/D	-2,8%	S/D
Apoio Adm./Secretárias	S/D		42	41	S/D	-1	S/D	S/D	-2,4%	S/D
Tecnologia da Informação	S/D		10	18	S/D	8	S/D	S/D	80,0%	S/D
Relações Públicas	S/D		10	5	S/D	-5	S/D	S/D	-50,0%	S/D
Comunicação Digital	S/D		3	3	S/D	0	S/D	S/D	0,0%	S/D
Total Terceirizados		106	101	102	-5	1	-4	-4,7%	1,0%	-3,8%
Total Estagiários		39	43	39	4	-4	0	10,3%	-9,3%	0,0%
Total Força de Trabalho		306	281	269	-25	-12	-37	-8,2%	-4,3%	-12,1%

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios AUDIT n°s 03 e 07/2017. S/D - Sem dados desagregados por área.

Tabela 2 – Total de servidores Cedidos

	Acumulado		Variação		Razões			
	Até 2016	Até 2017 (31/07)	Em 2016	Em 2017 (até 31/07)	Cedidos÷ Efetivos 2016	Cedidos÷ Efetivos 2017	Cedidos÷ Requisitados 2016	Cedidos÷ Requisitados 2017
Servidores Cedidos	19	25	2	6	18,6%	26,6%	380%	500%

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios AUDIT n°s 03 e 07/2017

Tabela 3 – Força de Trabalho Alocada na área de Tecnologia da Informação

Categorias	2016	Até 31/07/2017	Categoria÷ Total 2016	Categoria÷ Total 2017
Efetivos	3	3	17,6%	12,5%
Nomeados	2	2	11,8%	8,3%
Terceirizados	11	18	64,7%	75,0%
Estagiários	1	1	5,9%	4,2%
Total	17	24	100,0%	100,0%

Fonte: Relatórios AUDIT n°s 03 e 07/2017



A partir destes e outros dados coletados, a Auditoria Interna da Embratur alcançou conclusões, com trechos transcritos do Relatório nº 03, repetidas no mesmo sentido no Relatório nº 07, com respectivas recomendações também transcritas.

*“6.5 Analisando os quadros acima observamos que a **força de trabalho da EMBRATUR diminuiu cerca de 8%**, com uma redução mais relevante nos servidores nomeados (30%) e nos requisitados (-29%). Também o número de servidores efetivos em atividade foi diminuído em 8%, tendo em vista que em 2016 ocorreram 2 exonerações, 5 cessões, 4 concessões de licença, 2 aposentadorias e 1 falecimento, somando uma exclusão de 14, enquanto 4 retornaram de cessão e 1 de licença, num total de 5 inclusões.*

*6.6 Ressaltamos que a redução de servidores nomeados está relacionada a **reestruturação pela qual passou a Autarquia**, mencionada no item 3.1 deste relatório, quando foram extintos vários cargos em comissão do Grupo – Direção e Assessoramento Superior-DAS.*

*6.8 Vale destacar que em nossos **relatórios anteriores** apresentamos como recomendação a necessidade de se evitar, quando possível, novas cessões de servidores, bem como autorizar renovações daqueles já cedidos, tendo em vista a insuficiência já observada em nossa força de trabalho, principalmente quanto aos efetivos, que a reduziu em 8%.*

*6.9 Contudo, **isso não vem ocorrendo**, uma vez que em 2016 mais dois servidores foram cedidos, sendo que o número só diminuiu em relação ao ano anterior em virtude do retorno de 1 servidora que foi devolvida e da aposentadoria de outros dois que se encontravam nesta situação.*

*6.10 Outro ponto já observado em auditorias anteriores e que permanece, é o **pequeno número de servidores efetivos (apenas 3, dos quais 1 requisitado) na Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação**, o que representa pouco mais de 13% do total da força de trabalho daquela área (17 colaboradores), a qual conta ainda com 1 estagiário, 2 servidores nomeados e 11 terceirizados.*

Recomendação 7 do Relatório nº 03 *“Evitar, quando possível, autorização de novas cessões de servidores, bem como o atendimento de solicitações de renovação de períodos daqueles já cedidos (itens 6.7 a 6.9 deste relatório).”*

Recomendação do Relatório nº 07: *“Propomos o encaminhamento deste Relatório à PRESI e, posteriormente, à DIGES/CGAD/DGP, para conhecimento de seu teor chamando atenção quanto à **constante queda na força de trabalho** devido a exonerações, licenças e cessões de servidores, assim como demonstrado nos gráficos e tabelas apresentados e verificando a conveniência e oportunidade em se renovar as cessões de servidores realizadas, bem como de preenchimento dos cargos em comissão vagos”.(grifos nossos)*

Destaca-se adicionalmente a tais apontamentos e recomendações efetuadas pela Auditoria Interna da Embratur que:

- Houve reiterações sequencias e constantes ao longo dos anos quanto à necessidade de limitação às cessões, frente à redução do número de servidores;
- Durante tal período houve o aumento/agravamento da relação entre servidores cedidos e efetivos, assim como entre cedidos e requisitados, pelo que se depreende dos dados e apesar das recomendações em sentido contrário;



- Há, com base no último levantamento, desproporcional relação entre servidores cedidos e requisitados³, na ordem de 500%, e entre cedidos e efetivos, na ordem de 27%;
- Durante tal período houve a redução da relação entre servidores efetivos e o total da força de trabalho na área de Tecnologia da Informação, com ampliação de terceirizados. Não obstante tal quadro não representar automaticamente um problema, requer maior atenção e avaliação quanto aos efeitos de tal evolução, considerando o papel e a vinculação estratégica da área e de seus negócios para com os objetivos da entidade, considerando também a materialidade e o risco que envolvem suas contratações.

Vale mencionar que a cessão de servidor é, como conceito estabelecido em norma, ato discricionário. Cabe ao gestor, portanto, ponderar, concordar ou recusar os pedidos que ingressam, bem como reavaliar a manutenção das mesmas, observados ainda os requisitos normativos estabelecidos. Diferencia-se, assim, das requisições de servidores, que não dependem da concordância do órgão de origem, mas pressupõe leis específicas possibilitando-as.

A normatização está estabelecida, preponderantemente, na Lei 8.112/90 (Art. 93), no Decreto 9.144, de 22 de agosto de 2017, e na Portaria nº 342, de 31 de outubro de 2017 (regulamentos mais recentes sobre o tema).

Em manifestação ao fato, a área de gestão de pessoas informou que encaminhou à Presidência da Embratur em fevereiro do corrente ano a solicitação de recompor a força de trabalho na Autarquia por meio da realização de concurso público.

Entre as limitações para evitar as cessões de seus servidores, a Auditoria Interna da Entidade citou a Portaria nº 193, de 03 de julho de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que determina: *“a alteração da lotação ou exercício de empregado ou servidor para compor força de trabalho é irrecusável e não depende da anuência prévia do órgão ou entidade ao qual ele está vinculado”*.

Ressalte-se, no entanto, que a citada Portaria é recente e trata de situações específicas em que o Ministério do Planejamento funcionará como decisor final considerando as necessidades de cada órgão envolvido⁴.

Como consequências prováveis, destaca-se aumento de tempo na execução das tarefas, perda de prazos e de qualidade na entrega de produtos, resultando no baixo alcance dos objetivos finalísticos da Entidade.

Verifica-se, portanto, uma situação de crescente redução da força de trabalho, em específico de servidores, resultante da não reposição dos mesmos por meio de concursos, frente ao quadro de significativa elevação da restrição orçamentária havendo um contexto de expectativa de contenção de gastos do orçamento federal nos próximos anos, com agravamento mediante o descontrole da cessão de servidores em número superior ao de requisitados.

³ Requisitados aqui possivelmente representando também os cedidos por outros órgãos à Embratur.

⁴ <http://www.planejamento.gov.br/noticias/perguntas-e-respostas-relativas-a-portaria-mp-no-193-de-3-de-julho-de-2018>



Acrescenta-se o entendimento de que tal situação potencializa os riscos apontados por meio da Nota de Auditoria nº 89, de 24 de julho de 2018, desta CGU, tratada em ponto específico adiante e anexa a este Relatório na íntegra, quais sejam, os riscos de inviabilização de operações e perda de conhecimentos estratégicos.

2. Risco de inviabilização de operações e perda de conhecimentos estratégicos dada expectativa de aposentadorias de servidores

A Nota de Auditoria nº 89, de 24 de julho de 2018, desta CGU, tratou do resultado de auditoria transversal realizada, referente à Gestão de Pessoas na EMBRATUR, em que foram analisados, por meio de questionário, pesquisa nos Relatórios de Gestão e de Auditoria de Gestão, bem como documentos e entrevista, oito quesitos: Gestão Estratégica e Gestão de Pessoas, Funcional ou Institucional, Capacitação, Qualidade de Vida no Trabalho/QVT, Gestão por Competências, Avaliação de Desempenho, Meritocracia e Indicadores.

Dada Nota, além de outros achados, apontou como risco estratégico significativo a expectativa de aposentadoria de 27% dos servidores no curto prazo, com impacto de inviabilização de operações e perda de conhecimentos estratégicos ainda não apropriadamente avaliados e consequentemente mitigados.

Este e os demais achados resultaram em recomendações à EMBRATUR e podem ser consultadas no Anexo 1 deste Relatório.

3. Desatendimento de recomendações da CGU, com riscos de intempestividade.

Conforme apurado no Plano de Providências⁵ do Sistema Monitor, desta CGU, em relação às recomendações da CGU expedidas em 2017, seis encontram-se atendidas e quatro em monitoramento, ressaltando-se que destas apenas uma encontrava-se na condição de vincenda estando as demais vencidas.⁶

Em relação ao estoque de 36 recomendações da CGU expedidas e mantidas⁷ até o final de 2017, treze (36%) foram atendidas e 23 (64%) permanecem em monitoramento,

⁵ Plano de Providências Permanente (PPP) - é o documento dinâmico, apresentado por meio de sistema informatizado, que contempla todas as recomendações emitidas pela CGU à Unidade Prestadora de Contas (UPC), para o monitoramento do encaminhamento de soluções pactuadas, a fim de sanear os registros (achados) identificados pela CGU. É de responsabilidade do gestor a garantia da execução das providências por ele assumidas, assim como manter atualizado esse instrumento na medida da adoção de providências no âmbito da UPC. O processo de monitoramento das recomendações elencadas no Plano de Providências Permanente ocorrerá através do Sistema Monitor para aquelas unidades que se encontram habilitadas no Sistema. Base Normativa: Portaria CGU nº 500, de 8 de março de 2016.

⁶ Status das recomendações apurados em 28/05/2018.

⁷ Mantidas em estoque, ou seja, desconsideradas as recomendações expedidas, mas canceladas por diversos motivos.



ressaltando-se que destas apenas uma encontrava-se na condição de vencida estando as demais vencidas e parte destas reiteradas:

Quadro – Situação das recomendações expedidas até 2017.

Recomendações CGU expedidas até 2017		
Situação	Vencidas/ Reiteradas	Vincendas
Em monitoramento	22	1
Atendimento em 2017	13	

Fonte: Elaboração própria

Até 28 de maio, data de referência da presente análise, não haviam sido apresentadas justificativas para a não implementação das referidas recomendações, conforme requerido em solicitação de auditoria.

Tal situação aponta para inadequada rotina de controle e atualização das informações das recomendações expedidas pela CGU no Sistema Monitor, baseada nos prazos de vencimento, esclarecendo-se que aspectos adicionais da rotina de acompanhamento também serão abordados no ponto a seguir, que trata do monitoramento de recomendações expedidas por diversos órgãos e entidades assim responsáveis.

Adicionalmente, registra-se que a Embratur não apresentou no item 7.2 do seu Relatório de Gestão a visão geral sobre as recomendações feitas por esta CGU no exercício de referência, demonstrando a quantidade de recomendações recebidas comparativamente à quantidade atendida, conforme orientação do Tribunal de Contas da União para elaboração do mencionado Relatório, contido no Sistema e-Contas. Questionada sobre a ausência, a Entidade informou: *“conforme consta no Plano de Providências do Sistema Monitor, período de 01/01/2017 a 31/12/2017, 83 recomendações das quais 14 (17%) foram atendidas, 45 foram canceladas (55%) e 24 (28%) estão em monitoramento.”*

São destacadas a seguir dois grupos de recomendações com evidenciados e crescentes riscos frente ao passar do tempo.

Caso das Recomendações para apuração de responsabilidade

Em relação às recomendações da CGU pendentes de atendimento é importante ressaltar a situação de 4 recomendações⁸, que indicaram a necessidade de apuração de fatos e de responsabilidade de agentes em atos de gestão irregular e antieconômica.

Os desdobramentos destas recomendações no âmbito da Embratur culminaram com a necessidade de sucessivas redefinições de prazos, ao longo dos últimos quase quatro anos, em que duas comissões designadas para subsidiar previamente as apurações apresentaram fragilidades de fundamentação nas conclusões alcançadas, discordâncias entre si e a não implantação das recomendações, motivando o encaminhamento da questão à Corregedoria-Geral da União - CRG para manifestação quanto à condução dos procedimentos disciplinares recomendados.

Como resultado de tal manifestação, a CRG reiterou as mencionadas recomendações, originando-se ainda nova recomendação no sentido da imediata abertura de

⁸ Recomendações nºs 128835, 12839, 12841 e 12847



procedimento disciplinar, salientando-se ainda, em nota técnica, o caráter de máxima urgência, tendo em vista o tempo decorrido.

As mais recentes manifestações sobre o caso dão conta de ter havido a instauração do PAD nº 72100.000591/2018-35, instaurado por via da Portaria Embratur nº 41, de 11 de abril de 2018, porém revogada por meio da Portaria Embratur nº 49, de 25 de abril, que constituiu nova Comissão de Apuração.

Adicionalmente, em 19 de junho de 2018 a Entidade informou no Sistema Monitor que há *“conhecimento de que, por decisão da Presidência da Embratur, foi instaurado Procedimento Administrativo Disciplinar – PAD para atendimento à presente recomendação”*. Até a finalização do PAD, as recomendações serão monitoradas por este órgão de controle interno.

Importante finalizar este posicionamento com a informação prestada pela CRG quanto ao risco de prescrição imposto à matéria, a ocorrer em 30 de agosto de 2023, quanto à possibilidade de aplicação de penalidades expulsivas.

Caso EBT

Pertinente ainda salientar a situação de 2 recomendações⁹ desta CGU, relacionadas à estruturação dos Escritórios Brasileiros de Turismo - EBT, mecanismo de atuação de evidente relevância para a missão da Embratur e de significativa materialidade, envolvendo contratações efetivadas ao redor de 8 milhões de reais anuais e expectativa de renovação do edital a ser lançado para cumprir os mesmos objetivos.

Os estudos recomendados em março de 2014 para amparar a decisão quanto à estrutura mais adequada e vantajosa a ser adotada para os EBT somente foram apresentados em maio de 2017, apontando como adequada a continuidade da contratação de consultores privados. Entretanto, o atendimento do recomendado foi considerado apenas parcial dado que os estudos apresentaram elementos insuficientes, como exemplo a ausência de quadro comparativo de custos das três alternativas aventadas, e foram, na realidade, dados como inconclusivos por esta CGU. Em 19 de junho de 2018, a Entidade apresentou nova manifestação no Sistema Monitor, contendo novo estudo, o qual está em análise pela CGU.

Associa-se a tal criticidade apresentada o volume de apontamentos feitos de forma detalhada pela Auditoria Interna por meio do Relatório Preliminar de Auditoria nº 10/2017, dentre necessidades de melhorias, deficiências de execução das ações previstas e de demonstração e alcance de resultados e inconsistências na avaliação da do EBT América do Sul I.

⁹ Recomendações nºs 61901 e 61902.



4. Inadequação da Matriz de Risco utilizada para planejamento das ações e do monitoramento do conjunto de recomendações para Embratur

PAINT, RAIN T e Matriz de Risco

Os instrumentos de planejamento e de supervisão das atividades da Auditoria Interna relacionados e/ou produzidos e apresentados em 2017, quais sejam, o PAINT 2017, o RAIN T 2017, e o PAINT 2018 foram objeto de acompanhamento e avaliação por esta CGU ao longo do exercício.

A partir de tal acompanhamento foram efetuadas recomendações, em especial no sentido de, além de outros, promover o alinhamento da atuação da AUDIT aos mecanismos estratégicos de planejamento, governança e controle da entidade, bem como atribuir critério objetivo de atuação da AUDIT a partir da elaboração de matriz de risco e da aderência e priorização das suas ações sobre macroprocessos e/ou temas nela classificados.

Nesse sentido, a Unidade elaborou mencionada matriz e vem, de maneira geral, a partir dela, pautando, priorizando e realizando seus trabalhos eletivos. Ressalta-se, entretanto, a percepção da necessidade de aprimoramento do instrumento e de sua aplicação, no sentido de garantir foco preciso de avaliação nos elementos de maior probabilidade e impacto sobre os objetivos da entidade (como bem preconizado no normativo), que por sua vez importa uma atenção maior com a avaliação dos resultados, bem como garantir a transparência necessária para a atividade de supervisão da atuação da AUDIT.

Tal preocupação vem se traduzindo em incrementais recomendações ao longo do processo de acompanhamento e avaliação do PAINT e do RAIN T, refletindo um constante e interativo processo evolutivo dos mecanismos.

As matrizes de risco utilizadas nos PAINT 2017 e 2018 (este analisado em 2017) apresentaram os critérios de materialidade e relevância pontuados (1 a 10 pontos) para classificação dos macroprocessos/temas passíveis de serem trabalhados. Entretanto, **não se verificou nas tabelas síntese das respectivas matrizes de risco, a presença de critério e correspondente pontuação relacionados à criticidade do tema estratégico.**

Apesar da não evidenciação na tabela síntese, o PAINT 2018 descreveu a metodologia aplicada considerando quatro critérios: Relevância, Materialidade, Criticidade (desdobrada em quatro fatores) e Temática Estratégica.

Instada a esclarecer e detalhar a Matriz de Risco contida no PAINT 2018 e apresentar a memória de cálculo para alcance das pontuações registradas na referida matriz, a Auditoria Interna informou que o critério Relevância abrangeu os itens Criticidade e Tema Estratégico e foram avaliados qualitativamente. Em manifestação ao fato tratado neste tópico, a Embratur acrescentou que o cálculo da avaliação foi feito diretamente no PAINT, sem necessidade de detalhamento de memória de cálculo, tendo em vista que, considerando as experiências anteriores sobre os temas, apenas houve a atribuição dos valores de materialidade e de relevância.



A Instrução Normativa CGU nº 24, de 17 de novembro de 2015, que orienta a elaboração do PAINT e do RAIN, não define quais critérios a Entidade deve adotar, assim, eles são selecionados pela Audin.

A criticidade *“refere-se à possibilidade de identificar as situações críticas efetivas ou potenciais a serem auditadas. A criticidade pode ser representada: pelo conjunto de elementos que denotam vulnerabilidade, fraqueza e pontos de controle com riscos latentes; pela situação de gestão desconforme, em razão de ilegalidade, ineficiência ou ineficácia e pela ausência de aderência normativa. A criticidade representa, pois, o perfil organizado, por área, dos pontos fracos de uma entidade”*. A relevância é referente *“à importância de uma determinada questão, situação ou objeto em um determinado contexto.”*¹⁰

Com essa descrição, verifica-se que criticidade e relevância são conceitos diferentes e deveriam, uma vez selecionados pela AUDIN, receber avaliação individualizada.

Outro item não verificado no PAINT 2018 refere-se ao Art. 5º, § 1º, da IN nº 24/2015, que diz que *“a matriz de risco conterá o resultado da análise dos riscos associados a um macroprocesso ou tema, em termos de impacto e de probabilidade, que possam vir a afetar os objetivos do órgão ou entidade pública.”* Original sem grifo.

Ressalta-se que o mapeamento e a incorporação das vulnerabilidades, sejam potenciais (controles deficientes) ou efetivas (histórico de ocorrências) são a própria essência do processo e, portanto, a ele indissociáveis. A partir delas são dimensionadas probabilidades e, agregados os elementos de relevância e materialidade, permitindo, assim, analisar e dimensionar/estimar o impacto de suas ocorrências nos macroprocessos/temas, seus resultados e conseqüentemente nos objetivos da Entidade.

A ausência, na matriz de risco do PAINT 2018, da avaliação em termos de impacto e probabilidade também constitui oportunidade de melhoria para os próximos planejamentos.

Necessário mencionar que por ocasião da análise do PAINT 2017, constatada a ausência de matriz de risco, a Nota Técnica nº 2853/2016/CGTES/DR/SFC recomendou a realização da avaliação de risco da Auditoria com definição dos critérios de risco, o que foi atendido pela Audin naquela ocasião.

Reforça-se novamente que esta CGU tem tecido recomendações incrementais e periódicas (a cada ciclo anual de planejamento e execução) conforme a percepção da maturidade dos instrumentos de planejamento e supervisão da atuação da Auditoria Interna, de maneira a promover a crescente e adequada aderência ao Normativo em questão e às boas práticas dele resultantes. Isso explica o fato de as análises anteriores não terem enfatizado de forma contundente as específicas e necessárias melhorias (tratadas neste tópico), e mesmo ter dado baixa nas recomendações anteriores que a tangenciaram.

Destaca-se como ponto positivo, a oportuna e conveniente realização de treinamento na Embratur, por esta CGU, em maio de 2018, abordando a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP Nº 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de

¹⁰ Os conceitos de criatividade e relevância foram extraídos do manual de auditoria da Controladoria Geral do Estado do Maranhão.



riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Sessenta pessoas participaram do treinamento, sendo que os dois grupos de trinta pessoas foram compostos preferencialmente por dirigentes, inclusive a titular da Auditoria Interna, e também servidores operacionais-chaves na organização.

MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DA AUDIT

Foi abordada a situação do monitoramento das recomendações expedidas pela AUDIT, a serem retratadas em “balanço” contido no RAINT, conforme Inciso VII, Art. 15 da IN CGU nº 24/2016.

A AUDIT apresentou o seguinte balanço das recomendações por ela expedidas, após provocação¹¹:

- a) 76 recomendações emitidas no exercício 2017:
- b) 24 recomendações implementadas no exercício 2017;
- c) 07 recomendações vencidas não implementadas, considerando todos os exercícios, inclusive 2017;
- d) 45 recomendações em monitoramento;
- e) vencidas não implementadas, considerando todos os exercícios, inclusive 2017, com respectivos prazos e justificativas: N/A.

Outro aspecto abordado foi a observância às previsões contidas no Art.17 da mesma IN CGU nº 24/2016, quanto à sistematização, frequência, apresentação ao dirigente máximo, conteúdo mínimo e disponibilização aos órgãos de controle de relatório gerencial sobre a situação das recomendações relacionadas à Embratur, expedidas pelos diversos órgãos ou entidades de regulação e fiscalização.

Instada a apresentar tal relatório com as próprias recomendações, a Auditoria Interna esclareceu que *“as recomendações da CGU são acompanhadas pelo Sistema Monitor, cobradas por Memorando às áreas, e as recomendações da AUDIT são acompanhadas por meio de planilhas em excel e quando da elaboração do RAINT, o submetemos com as pendências à presidência e quando necessário, encaminhamos essas pendências às Diretorias para mitigação, conforme exemplos em anexo (SEI 0139937)”*.

Em anexo apresentou, como exemplos, memorandos de encaminhamento de relatórios e/ou recomendações de auditorias, próprios ou desta CGU, a diretorias da Embratur, com cópia à Presidência, reiterando providências necessárias.

Logo, a AUDIT demonstrou adotar prática de monitoramento e informação ao dirigente máximo, não obstante não observou a sistemática estabelecida no normativo, voltada a viabilizar, facilitar e estimular o gerenciamento do dirigente máximo e a supervisão dos órgãos de controle, por meio do previsto relatório gerencial mensal contendo “as justificativas dos gestores para cada recomendação não implementada ou implementada parcialmente, com indicação de prazo para sua efetivação”.

¹¹ Mencionado balanço não foi apresentado juntamente ao RAINT em sua primeira versão, tendo sido necessárias duas solicitações adicionais para fornecimento.



Vale ressaltar que o Art. 17 da IN SFC 24/2015¹² estabelece responsabilidade das unidades de auditoria interna no sentido de manter controle e apresentar relatório mensal contendo, dentre outros, as justificativas dos gestores para cada recomendação, não implementada ou implementada parcialmente, de qualquer das várias origens, com indicação de prazo, o que pressupõe o acompanhamento da atualização do PPP.

Em manifestação ao Relatório Preliminar, a Audit/Embratur informou que apesar da norma estabelecer a emissão mensal dos referidos relatórios, a Audit entende ser suficiente a periodicidade quadrimestral desse envio, devido o reduzido quantitativo de recomendações. Ressalta-se que é necessário a Presidência manifestar-se quanto à concordância desta periodicidade.

Causa, consequência e conclusão

A causa da inadequação do monitoramento do conjunto de recomendações para Embratur é a inobservância à IN SFC nº 24/2015.

A consequência da inadequação da Matriz de Risco é o eventual direcionamento de esforços para questões com baixa criticidade, preterindo-se temas estratégicos para o alcance dos resultados da Entidade.

Referente à inadequação do monitoramento de recomendações, se mantida tal situação, as consequências potenciais referem-se ao prejuízo da visão gerencial e da supervisão do conjunto de recomendações e da mutação de tal quadro de forma tempestiva.

Conclui-se que, além de avaliar adequadamente riscos para definir seu planejamento e sua atuação, resta claro, a partir de da IN nº 24/2015, que compete à Auditoria Interna reavaliar os processos de rotina de monitoramento de recomendações, de identificação e de gerenciamento de riscos da Entidade e, portanto, necessita aprimorar-se neste sentido, dominando e aplicando os instrumentos de gestão de risco, como já implicava o normativo vigente relacionado ao planejamento dos trabalhos da auditoria interna.

Nesse sentido, a capacitação sobre Gestão de Riscos, ocorrida no 1º semestre de 2018, tem o propósito de atingir a principal causa da inadequação da Matriz de Risco, ou seja, o baixo conhecimento sobre o tema. Ressalta-se que o conceito de Gestão de Riscos é distinto de Auditoria Baseada em Riscos (cuja matriz constante do PAINT constitui um de seus instrumentos). Apesar das diferenças, a contribuição da capacitação reside em apresentar conceitos comuns e incentivar a instituição de uma administração baseada em análise de riscos.

¹² Art. 17. As unidades de auditoria interna manterão controle, preferencialmente por sistema informatizado, das recomendações expedidas pela própria auditoria interna, pelos órgãos de controle interno e externo e, quando for o caso, pelo Conselho Fiscal, pelo Conselho de Administração ou por outros órgãos ou entidades de regulação e fiscalização § 1o As unidades de auditoria interna apresentarão ao Conselho de Administração ou à instância de atribuição equivalente ou, em sua falta, ao dirigente máximo da organização, mensalmente, relatório gerencial sobre a situação das recomendações referidas no caput. § 2o Deverão constar do relatório gerencial as justificativas dos gestores para cada recomendação não implementada ou implementada parcialmente, com indicação de prazo para sua efetivação. § 3o Os relatórios gerenciais referidos no § 1o ficarão à disposição dos órgãos de controle.



Tempo de permanência de Titular da Audin

Ainda sobre a atuação da Auditoria Interna, destaca-se a publicação da Portaria CGU nº 2737, de 20 de dezembro de 2017, que disciplina o procedimento de consulta para nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna ou auditor interno. Este normativo define o prazo máximo de três anos, podendo reconduzir uma vez, para a permanência dos titulares nos referidos cargos, determinando que se o titular estiver há mais de seis anos no cargo, como é o caso da Embratur, a autoridade máxima da Entidade deverá nomear novo titular em 180 dias a partir da publicação, ocorrida em 22/12/2017, da portaria.

Houve questionamento por parte da Embratur à CGU para esclarecer aplicabilidade da norma. Dirimida a questão, a Embratur iniciou o processo de substituição ao apresentar ofício ao Ministro do Turismo em que solicita consulta a esta CGU visando à cessão de servidor desta pasta para ocupar o cargo em comissão de Auditor Chefe de Auditoria Interna da Embratur.

5. Planejamento e Estudo Técnico Preliminar da Contratação Deficientes

O presente fato sintetizado a seguir foi apurado no acompanhamento da gestão da Embratur relacionada ao exercício de 2017 e consta, de forma integral, no Relatório de Auditoria nº 201800015, anexo ao presente relatório.

A análise dos documentos integrantes do processo licitatório relacionado ao Pregão Eletrônico nº 00011/2017 – Registro de Preços identificou diversas lacunas no planejamento.

Apesar de se ter verificado deliberação no âmbito do Comitê Gestor de Tecnologia de Informação da Embratur – CGTI, com manifestação favorável à contratação, os fatos apurados permitiram considerar que não havia evidências claras da existência de PDTI, instrumento exigido no normativo e necessário para o devido alinhamento estratégico e a priorização dos projetos de Tecnologia da Informação, em especial em se tratando de projeto de tal envergadura e gasto financeiro.

Apesar da evidência da existência de soluções e alternativas de mercado a serem avaliadas, e recomendações para implementação de projetos cooperativos e consorciados com outros órgãos e entidades públicas, não se observou, conforme normatizado, as providências de levantamento, comparação, avaliação e demonstração de tais alternativas.

Apesar de representar a regra, a viabilidade do fracionamento do objeto não foi adequadamente avaliada de pronto e oportunamente, mas tão somente após medida de impugnação do Edital (e com as ressalvas efetuadas em constatação própria).

Apesar de reservadas e exclusivas para execução direta, a atividade de guarda documental foi expressamente incluída como subitem da contratação, havendo ainda potencial risco de a atividade de avaliação ser desempenhada no bojo do subitem denominado Gestão Arquivística e Classificação Documental.



Apesar da utilização de conceitos e citações de modelos, padrões e resoluções do CONARQ na(s) justificativa(s) para a(s) contratação(ões), não há evidência de sua adoção integral, com estabelecimento de uma política arquivística e de um programa de gestão, visando à adequada integração das funcionalidades, processos e sistemas componentes da Gestão Arquivística de Documentos.

Conclui-se, portanto, com um conjunto de evidências que demonstraram fragilidade do planejamento desenvolvido, implicando a sua necessária reavaliação, para incorporação dos preceitos normativos e técnicos, não limitados aos elencados.

Recomendou-se naquele Relatório:

1: Sem prejuízo da necessidade de análise, fundamentação e observância aos demais preceitos técnicos e normativos e tendo em vista a necessidade de contratações da Embratur nas áreas de Tecnologia da Informação e Gestão Arquivística, recomenda-se em específico: Elaborar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI e, caso existente, assegure e demonstre, nos processos de instrução e documentos de planejamento de contratações de TI, a adequada vinculação destas contratações com os planos estratégico e diretor específicos da área, a exemplo do PDTI, assim como com o Plano Estratégico Institucional, nos termos previstos na Instrução Normativa SLTI nº 4, de 11 de setembro de 2014.

2: Sem prejuízo da necessidade de análise, fundamentação e observância aos demais preceitos técnicos e normativos e tendo em vista a necessidade de contratações da Embratur nas áreas de Tecnologia da Informação e Gestão Arquivística, recomenda-se em específico: Instituir a política arquivística e o programa de gestão arquivística da entidade, em conformidade com as orientações técnicas emanadas das Resoluções CONARQ.

Salienta-se que, após a apresentação dos fatos e do Relatório Preliminar à Embratur informou: a) que “alertará para as constatações dessa CGU, de modo a evitar fragilidades nos projetos de planejamento de futuras contratações”; b) que a Portaria nº 154, de 31 de agosto de 2016, instituiu a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos de Arquivo da Embratur, objetivando “realizar estudo para verificar a viabilidade de instituir a política arquivística e o programa de gestão arquivística na Entidade, em conformidade com as orientações das Resoluções do Conarq”; e c) que a Portaria nº 85, de 28 de setembro de 2017, aprovou e alterou o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação referente ao período de 2015-2019, e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação para 2017-2018.

Ressalta-se que apesar da informação sobre a existência do PETI e do PDTI, tais planos não foram disponibilizados e por consequência não houve análise destas peças na auditoria em questão.

6. Adjudicação por preço global, sem adequada fundamentação de necessidade, vantajosidade e respeito à ampla competitividade.

O presente fato sintetizado a seguir foi apurado no acompanhamento da gestão da Embratur relacionada ao exercício de 2017 e consta, de forma integral, no Relatório de Auditoria nº 201800015, anexo ao presente relatório.



O Edital do Pregão Eletrônico nº 00011/2017 – Registro de Preços informou que a contratação se daria *“por meio de itens de serviço, compreendendo a prestação dos mesmos por um único fornecedor, evitando-se o fracionamento do objeto atendendo as necessidades técnicas do certame, voltado ao contexto da EMBRATUR”*.

Se abstrai dos parâmetros legais e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União que, como padrão, a Administração deveria adotar o fracionamento do objeto e/ou a consequente seleção do fornecedor item a item de forma a garantir a competitividade e vantajosidade para Administração.

Ademais, foram variados os elementos de fragilidade identificados a partir da análise dos documentos integrantes do processo licitatório, em parte originados ou alimentados por argumentações levantadas pela consultoria jurídica e por empresas atuantes no ramo, objeto, inclusive, de pedidos de impugnação. Esses argumentos foram afastados pela Embratur apesar da inadequação do não fracionamento, e em visão mais ampliada, de um contexto de frágil planejamento e fundamentação das decisões.

Se concluiu, portanto, que foram insuficientes ou mesmo inexistentes as demonstrações de caráter econômico e técnico, úteis a de fato justificar a não observância da regra de fracionamento do objeto e a adoção de sua excepcionalidade, com consequente prejuízo à competitividade e a uma eventual vantagem econômica dela resultante.

A Embratur manifestou-se apresentando despacho da Presidência e da Diretoria de Gestão Interna, concluindo por proceder *“com a anulação do Pregão Eletrônico nº 11/2017 e rescisão do Contrato nº37/2017 [sic], respeitados o contraditório e a ampla defesa, nos termos do art. 49 da Lei n. 8.666, de 1993, zelando pela boa e regular instrução processual, consubstanciado no poder-dever da Administração em anular seus próprios atos quando eivados de vícios”*. Informou ainda que *“alertará para as constatações dessa CGU, de modo a evitar fragilidades nos projetos de planejamento de futuras contratações”*.

Recomendou-se naquele Relatório:

Uma vez informado o cancelamento dos específicos atos resultantes (licitação e contrato), considerar a mesma recomendação de cunho estrutural compreendida na Constatação Planejamento e Estudo Técnico Preliminar da Contratação Deficientes.

Sendo esta recomendação ainda pendente de atendimento.

7. Seleção irregular da proposta com menor valor global

O presente fato sintetizado a seguir foi apurado no acompanhamento da gestão da Embratur relacionada ao exercício de 2017 e consta, de forma integral, no Relatório de Auditoria nº 201800015, anexo ao presente relatório.

A análise da Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 00011/2017 – Registro de Preços e, subsidiariamente, do correspondente processo, resultou no entendimento de que os procedimentos adotados no transcorrer do julgamento, classificação, convocação, negociação e saneamento de erro existente em lance efetuado, não atenderam o normativo específico, Decreto nº 5.450/2005 e orientação geral do órgão central do Sistema de Serviços Gerais (SISG).



Nos procedimentos adotados após a fase competitiva, a Embratur acatou nova proposta encaminhada pelo vencedor, contemplando, de uma só vez, a correção de erro em lance efetuado para o item 1 (correção pleiteada por e-mail durante a fase competitiva mas ignorada pelo pregoeiro), o ajuste de lances dos itens 6 e 7 aos preços referenciais e ajuste com ganho adicional para o item 7, que não poderiam ser consideradas, analisadas e aceitas em conjunto, sem ponderar seus efeitos na classificação das licitantes, em especial a correção do lance para o item 1, mas que foram tratadas como uma “negociação” resolutória global, ignorando a segmentação, o sequenciamento e as condicionantes de cada uma das etapas previstas nos normativos, especialmente prejudicando o caráter competitivo e a isonomia.

Recomendou-se naquele Relatório:

1: Cancelar o resultado do Pregão Eletrônico nº 11/2017

2: Apurar a responsabilidade sobre a conduta adotada pelo Pregoeiro e demais envolvidos, ao não se observar as etapas para negociação e seleção da proposta vencedora, como definido no Decreto nº 5.450/2005.

Salienta-se que, após a apresentação dos fatos e do Relatório Preliminar à Embratur, constatamos a devida publicação da rescisão do relacionado contrato, em 01 de junho de 2018, uma das condições operacionais para pleno atendimento da Recomendação nº 1, e informados da abertura do processo de instauração de sindicância (Processo Sei nº 72100.001237/2018-28), objetivando apurar os fatos relatados.

8. Avaliação de conformidade das peças componentes do Processo de Contas

Rol de Responsáveis e Relatório de Gestão

Em consonância às exigências provenientes da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, das Decisões Normativas TCU nº 161/2017 e nº 163/2017, e da Portaria TCU nº 65, de 28 de fevereiro de 2018, foi verificada a conformidade das peças que devem compor o processo de Prestação de Contas Anual do Instituto Brasileiro de Turismo. O Relatório de Gestão e Rol de Responsáveis, relativo ao exercício de 2017, foram disponibilizados via Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União.

Em análise ao Rol de Responsáveis da Embratur foi verificado que existem responsáveis que não foram disponibilizados os seus e-mails pessoais. Conclui-se que a forma de apresentação do Rol de Responsável não está totalmente de acordo com os artigos 10 e 11 da IN 063/2010 do TCU.

Com relação ao Relatório de Gestão apresentado pela Embratur foi verificado que determinados conteúdos não estão apresentando as informações conforme exigência da Corte de Contas. A seguir relacionam-se as impropriedades apresentadas:

Seção 3, item 3.4. Gestão de Riscos e Controles Internos: ausência da demonstração da percepção da unidade, representada pelo seu nível estratégico de direção, dos riscos que possam comprometer os objetivos institucionais e da qualidade do funcionamento dos controles internos administrativos, principalmente quanto à suficiência desses controles



para mitigar os riscos e garantir, com segurança razoável, a confiabilidade das informações financeiras produzidas. Convém ressaltar, que a Entidade instituiu o Comitê de Riscos e Controles Internos que formulou a Política de Riscos da Embratur que após aprovação, serão formalizados os procedimentos administrativos durante o exercício de 2018;

Seção 4, item 4.1. Gestão de Pessoas: não foram apresentados indicadores gerenciais sobre a gestão de pessoas;

Seção 4, item 4.1.4. Contratação de pessoal de apoio e de estagiários: constatou-se que a Entidade não demonstrou a visão gerencial da política de contratação de estagiários e também a quantidade de estagiários na área meio e na área fim, as despesas com as contratações, a evolução das quantidades e das despesas nos últimos anos; e

Seção 6, item 6.2. Tratamento Contábil da Depreciação, da Amortização e da Exaustão de Itens do Patrimônio e Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos: as informações referentes à Reavaliação de Bens Imóveis e Bens Móveis estão trocadas no Relatório.

Seção 7, item 7.2. Tratamento de recomendações do órgão de controle interno: A Entidade limitou-se a informar sobre as recomendações que estavam na situação “Monitorando” do Relatório de Auditoria nº 201600317. Não foi apresentada a visão gerencial de como a UPC trata as recomendações do órgão de controle interno (OCI) a que esteja vinculado, apresentando os principais números e resultados relacionados. Também não foi verificada a visão geral sobre das recomendações feitas pelo seu órgão de controle interno e a forma de acompanhamento das recomendações do OCI.

Parecer da Unidade de Auditoria interna

Também foi analisada a existência e a conformidade do Parecer da Unidade de Auditoria Interna da EMBRATUR sobre a Prestação de Contas do ano de 2017.

Em consulta ao e-Contas-TCU, relativa à UPC, verifica-se que foi disponibilizado no referido sistema o Parecer da Unidade de Auditoria Interna que trata da análise da Prestação de Contas Anual da EMBRATUR, referente ao exercício de 2017. Registre-se que o mesmo faz menção expressa aos normativos que regem e regulamentam a matéria, inclusive ao Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, alterado pelo de nº 4.304, de 16 de julho de 2002, que em seu art. 15, § 6º, exige o parecer das unidades de auditoria interna das entidades da administração indireta do Poder Executivo.

O Parecer expedido pela EMBRATUR fez menção ao Plano de Auditoria Interna – PAINT/2017, porém, não detalhou o cumprimento do cronograma previsto para o mesmo e não foi feita avaliação comparativa entre as atividades planejadas e realizadas. Por sua vez, o citado Parecer relacionou as auditorias que foram executadas no ano de 2017, bem como os respectivos resultados observados em razão da atuação da Auditoria Interna daquela UPC. Foram destacados os trabalhos mais relevantes, as principais constatações e as providências adotadas pela gestão da unidade. Ressalte-se, por oportuno, que a demonstração relativa ao cumprimento do cronograma consta do RAIN/EMBRATUR/2017.

O Parecer sob análise contém opinião sobre aspectos relevantes da gestão da UPC estabelecidos no escopo definido pela própria unidade de auditoria.



Verifica-se que não consta opinião expressa sobre a capacidade de os controles internos administrativos da UPC identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como de minimizarem riscos relacionados aos processos relevantes para a consecução dos objetivos da UPC. Entretanto, consta a informação que “em decorrência de nossas análises, podemos concluir que os controles internos não apresentaram falhas relevantes que comprometessem a gestão, sendo que as impropriedades ou incorreções observadas, foram indicadas em nossos pareceres e relatórios encaminhados à Presidência, para conhecimento e às Unidades interessadas, com as recomendações necessárias, visando a regularização das situações apontadas, fruto de melhorias no controle interno da Autarquia”.

Consta informação, também, de que foi instituído o Comitê de Riscos e Controles Internos visando a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança. O Comitê apresentou proposição para a instituição da Política de Riscos no âmbito da Embratur que terá os procedimentos administrativos de formalização e implementação concluídos em 2018.

Não foi feita uma avaliação dos controles internos relacionados à elaboração dos relatórios financeiros e contábeis. Entretanto, foi realizada a Auditoria nº 1, de 09 de janeiro de 2017, cujo escopo foi a análise da execução orçamentária e financeira das Ações Governamentais de responsabilidade da EMBRATUR. Referida auditoria teve como objetivo avaliar as principais ações desenvolvidas pela Autarquia, verificando as dotações aprovadas, o comportamento das despesas realizadas, os empenhos liquidados, além da execução das ações sob o ponto de vista da efetividade, economicidade e legalidade.

Foi feita a descrição das rotinas de acompanhamento e de implementação, pela UPC, das recomendações da auditoria interna.

Constam do Parecer sob análise informações sobre a existência de monitoramento das recomendações e dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna.

Verifica-se, dessa forma, que constam informações quantitativas e qualitativas das auditorias e/ou fiscalizações realizadas no exercício de referência do relatório de gestão.

RECOMENDAÇÕES

Os testes e exames realizados no âmbito da presente Auditoria Anual de Contas resultaram as seguintes recomendações:

1 - Reavaliar a situação de seus servidores cedidos e requisitados à Embratur, desenvolver e adotar indicador para controle do quantitativo de servidores cedidos, definindo meta, monitorando e envidando esforço para seu alcance, como resultado, de forma a minimizar os índices desfavoráveis apontados pela Auditoria Interna e por esta CGU, sem prejuízo de todas as ponderações adequadas à Gestão de Pessoas.

Achado nº 1



2 – Incorporar, à matriz de risco utilizada para planejamento das ações da auditoria interna, critério voltado a retratar e a dimensionar/ponderar as vulnerabilidades (criticidades/riscos) associadas aos macroprocessos/temas, mantendo a memória de cálculo das ponderações alcançadas em termos de impacto e probabilidade.

3 – Cumprir o Art. 17 da IN SFC 24/2015, preparando, atualizando e disponibilizando mensalmente o relatório gerencial sobre a situação das recomendações e com os elementos estabelecidos na norma (justificativas dos gestores para cada recomendação não implementada ou implementada parcialmente, com indicação de prazo para sua efetivação).

Achado nº 4

Adicionais recomendações foram tecidas no âmbito de outras ações de controle executadas e relacionadas ao exercício 2017, citadas no campo anterior Resultado dos Exames. Os relatórios e notas técnicas resultantes de tais ações de controle se encontram anexos a este Relatório.

CONCLUSÃO

No tocante à gestão de pessoas, além da Nota de Auditoria em anexo, verificou-se que houve uma redução da força de trabalho relacionada a elevado número de cessões de servidores.

Foi avaliado também, no âmbito de licitações e contratos, o Pregão nº 00011/2017 e conclui-se que não foram observadas as etapas para negociação e seleção da proposta vencedora, como definido no Decreto nº 5.450/2005. Entendeu-se ainda que foram insuficientes ou mesmo inexistentes as demonstrações de caráter econômico e técnico, úteis a, de fato, justificar a não observância da regra de fracionamento do objeto e a adoção de sua excepcionalidade, com conseqüente prejuízo à competitividade e a uma eventual vantagem econômica dela resultante.

Além disso, foi analisada a atuação da Auditoria Interna e o cumprimento das recomendações da CGU pelos gestores. Foi identificado grande percentual de recomendações da CGU vencidas e tempo elevado para apresentação de providências visando atender às recomendações da CGU e não houve evidência da apresentação de relatório gerencial de recomendações (inclusive daquelas emitidas pela CGU) ao dirigente máximo, na forma e frequência estabelecida em norma, apesar de demonstrado que as mesmas são apresentadas por ocasião da expedição dos relatórios e reiteraões.

Ainda foram ressaltados casos, um com evolução de risco de prescrição nas eventuais penalidades expulsivas eventualmente cabíveis, e outro com potencial risco de comprometimento de resultados finalísticos da Embratur, com significativa materialidade e relevância. Trata-se da reavaliação do modelo de negócios dos Escritórios Brasileiros de Turismo.



ANEXO I: Nota de Auditoria nº 89 – Transversal Gestão de Pessoas



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul, Quadra 1, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro, Sala 510
Brasília, DF, 70070-905
Telefone: (61) 2020-7222, e-mail: sfccgit@cgu.gov.br

Nota de Auditoria nº 89

Destinatário: Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR

Unidade auditada: Embratur

Referência: Caso responda a esta Solicitação, indicar expressamente o Processo nº 00190.112553/2017-71. (Processo SEI)

Senhora Presidente,

1. Encaminho a Vossa Senhoria o resultado da auditoria transversal realizada pela CGU no que se refere à Gestão de Pessoas na EMBRATUR.
2. Ressalto a importância deste tema no âmbito de qualquer órgão público. A Gestão de Pessoas é parte fundamental do processo de Gestão Estratégica.
3. Neste sentido, foram analisados, por meio de questionário, pesquisa nos relatórios de Gestão e de Auditoria de Gestão, bem como documentos e entrevista, oito quesitos e verificada a situação da EMBRATUR em cada um deles, identificando, se for o caso, possibilidades de aperfeiçoamento cujas recomendações constam do final da presente Nota de Auditoria.
4. Nos termos de Gestão de Riscos, identificamos riscos inerentes, significativos e estratégicos, passíveis de implementação de ações gerenciais por parte da alta administração, conforme determina o § 4º do art. 3º da Instrução Normativa conjunta MP/CGU nº 01, de 10/05/2016.
5. Coloco-me a disposição para quaisquer dúvidas.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente por **JOSE CARLOS LUZ ALFAMA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 24/07/2018, às 09:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **ARTHUR D AVILA LINS LEMOS, Coordenador-Geral**, em 24/07/2018, às 09:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **CESAR FONSECA RAMALHO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 24/07/2018, às 10:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 0800344 e o código CRC 795E0E6D

Referência: Processo nº 00190.112553/2017-

71

SEI nº 0800344



Assunto: Análise das respostas do Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur - ao questionário aplicado na Auditoria Transversal – Gestão de pessoas e questionamentos posteriores.

1. Introdução

A Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU, por meio da Diretoria Econômica vem desenvolvendo uma Auditoria Transversal com foco em 4 (quatro) temas: Contratos, Terceirização, Imóveis e Gestão de pessoas.

Esta Nota Técnica tem por objetivo a análise das respostas do Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur ao questionário aplicado na Auditoria Transversal - Gestão de pessoas, conforme Solicitação de Auditoria nº: 201702204/01, bem como a questionamentos e pesquisas posteriores. Dessa forma, cabe ressaltar que a auditoria não tem por objetivo verificar a fidedignidade das informações autodeclaradas pela unidade.

Conforme a Instrução Normativa conjunta MP/CGU nº 01, de 10/05/2016 temos os seguintes princípios destacados para a presente auditoria:

[...]

IV – compromisso da alta administração em atrair, desenvolver e reter pessoas com competências técnicas, em alinhamento com os objetivos da organização;

[...]

VII – mapeamento das vulnerabilidades que impactam os objetivos, de forma que sejam adequadamente identificados os riscos a serem geridos;

VIII – identificação e avaliação das mudanças internas e externas ao órgão ou entidade que possam afetar significativamente os controles internos da gestão;

IX – desenvolvimento e implementação de atividades de controle que contribuam para a obtenção de níveis aceitáveis de riscos;

Como o relatório da auditoria Transversal de Gestão de Pessoas irá se ater à análise comparativa entre as 15 unidades, as recomendações e características próprias de cada uma das auditadas ficaram a cargo das respectivas Notas de Auditoria

Após a análise, verificamos que, na gestão estratégica de pessoas, a política de RH da Unidade não está descrita em documento formal, necessitando que seja criado um Plano Diretor de Gestão de Pessoas, para nortear as diretrizes sobre a matéria no âmbito da Instituição. A gestão funcional ou institucional e a Capacitação da unidade encontram-se em bom nível de desenvolvimento e, devido às providências que a unidade já está tomando, devem atingir seus objetivos, não ensejando recomendações.



No entanto, identificamos um risco estratégico significativo, a ser desenvolvido no item 2.1, bem como possibilidades de melhoria nos eixos de qualidade de vida no trabalho, gestão por competências e meritocracia, avaliação de desempenho e indicadores.

2. Análise

Considerando a gravidade dos riscos identificados pela própria unidade e avaliados a título preliminar por esta equipe de auditoria, colocaremos em primeiro lugar o que identificamos como sendo o seu maior risco em termos de Gestão de Pessoas.

2.1. Gestão do Conhecimento

No último Relatório de Gestão da Unidade (2017) foi identificado o risco de perda de servidores, como abaixo descrito:

“Em 2016, a Autarquia registrou que do total 137 servidores da força de trabalho, considerando neste total 20 servidores cedidos e/ou requisitados por outros órgãos, 17 já completaram tempo para aposentadoria e mais 19 adquirem o direito à aposentadoria nos próximos 5 anos; implicando em elevado índice (27%) de perspectiva de redução no quadro de servidores apenas por aposentadoria.”

Verificamos no Relatório de Gestão de 2017, que 36 servidores – 27 % da força de trabalho da Autarquia – possuem expectativa de aposentadoria em curto prazo, sendo que 17 deles já completaram as condições necessárias e os outros 19 adquirem a condição nos próximos 3 anos, uma vez que as informações são relativas ao exercício de 2016. Acrescente-se que, com a possibilidade de avanço de reforma previdenciária, pode ocorrer uma antecipação da saída dos servidores que já completaram as condições para aposentação.

Em nossa avaliação, tal risco reveste-se de gravidade estratégica, pois o percentual acima trata-se de estimativa, não estando discriminadas subdivisões (por área de negócio) onde o número de prováveis aposentadorias possam atingir percentual significativamente maior, ao mesmo tempo inviabilizando a operação e, também, ocasionando a perda de conhecimentos estratégicos que tais servidores ainda dominam e que não estão descritos em manuais da unidade.

Entendemos que tal risco não foi ainda apropriadamente avaliado, tendo prejudicadas as possíveis ações de sua mitigação. Entre essas ações podemos destacar a movimentação prévia de pessoal de setores menos afetados para setores mais críticos ou de maior risco, e a explicitação dos conhecimentos



estratégicos de domínio dos servidores em idade de aposentadoria para manuais do órgão (em termos de Gestão do Conhecimento - processo de explicitação de conhecimentos tácitos).

Recomendações:

Recomendamos a avaliação, pela alta administração, das seguintes medidas de forma a, tempestivamente, evitar a ocorrência de sério prejuízo ao atingimento das metas e mesmo a se evitar a inoperância de áreas chaves de sua unidade:

- a) A cada área ou subdivisão identificar seu nível de criticidade por processos e seu risco associado em caso de inoperância ou sério prejuízo de operabilidade. Para a avaliação de riscos, sugerimos a inclusão das seguintes atividades:

a1) Identificar e atomizar as pesquisas de índices de rotatividade real e potencial – possibilidade de aposentadorias nos próximos anos.

a2) Avaliar riscos de gestão de conhecimento – principalmente em equipes com índices de possíveis aposentadorias mais elevados.

Para a mitigação dos riscos, sugerimos o estudo das seguintes medidas:

a3) retenção de pessoas pelo aumento da motivação utilizando alocação de pessoal com base em mapa de competências, e ações específicas e eficazes de qualidade de vida no trabalho.

a4) explicitação de conhecimentos tácitos possivelmente existentes;

- b) Para permitir o contínuo diagnóstico de gestão de pessoas por áreas na unidade, permitindo a adoção de ações tempestivas para se evitar a perda de produtividade ou mesmo de servidores por condições de trabalho adversas, sugerimos o estudo das seguintes medidas:

b1) Implementar acompanhamento de índices de absenteísmo por área. planejar ações de mitigação e redução destes índices

b2) Implementar e acompanhar índices de clima de trabalho. Áreas com clima adverso de trabalho apresentam maiores índices de absenteísmo e rotatividade, principalmente nas equipes:

- com maior criticidade de processos;

- com maior possibilidade de saída de servidores por aposentadoria.



b3) Identificar equipes ou subdivisões com nível de estresse acima da média das demais, avaliar sua criticidade e implementar ações de mitigação do risco quanto à absenteísmo e rotatividade.

2.2 -Qualidade de Vida no Trabalho/QVT

a)-situação da unidade

No eixo Qualidade de Vida no Trabalho/QVT, a Instituição possui, desde 2015, Comissão de Qualidade de Vida no Trabalho, instituída formalmente por portaria interna, tendo por finalidade a implementação de ações que visem a promoção do bem-estar dos servidores e a adoção de hábitos saudáveis. A Instituição informou que promoveu pesquisas de qualidade de vida e saúde do trabalhador.

b) recomendação

Recomendamos realizar pesquisas de opinião dos servidores como uma ferramenta para promover mudanças na área de Gestão de pessoas. O resultado da pesquisa deve ser utilizado para a implementação das sugestões, bem como para monitorar os efeitos e percepções das ações aplicadas, mostrando aos servidores que os resultados da pesquisa estão sendo efetivados. até 2019, tendo um cronograma de implantação com pontos de controle.

2.3 Gestão por Competências

a)-situação da unidade

A Embratur desenvolve parcialmente as práticas recomendadas neste quesito. A instituição não informou como o processo é utilizado para desenvolver pessoas na organização e se o mesmo é utilizado como critério para alocação de servidores em cargos comissionados. A Instituição não realiza processo formal baseado em competências para seleção de gestores. A instituição não utiliza ferramentas de seleção interna, tais como banco de currículos, banco de talentos, banco de competências, dentre outras.

No entanto, segundo o acórdão AC 0644-08/14-Pleno, item 9.1.1.4, o entendimento é pelo uso da Gestão por competências também para fundamentar os processos de recrutamento interno, além de representar uma prática internacional de gestão recomendada para os países da OCDE, organização para a qual o Brasil está em processo de adesão desde 2017.



b) recomendação

Recomendamos que, além do uso para a capacitação, é necessário que a Instituição avalie o uso da gestão por competências e de ferramentas de seleção interna, tais como banco de currículos e banco de talentos para alocação interna de pessoas, inclusive nos cargos/funções comissionadas.

2.4 Avaliação de Desempenho e Meritocracia

a)-situação da unidade

A Instituição somente tem utilizado a avaliação de desempenho para fins de promoção e progressão de servidores. Entretanto, informou que estabelece metas individuais aliadas com as metas organizacionais. A Unidade não faz avaliação dos membros da alta administração e demais gestores vinculados ao alcance dos resultados finalísticos da Instituição.

No eixo Meritocracia, a Instituição não tem critérios objetivos e definidos para alocação de pessoas nos cargos e funções comissionadas. A alocação nesses cargos é definida pela Presidência da Embratur, juntamente com as Diretorias e Chefias Imediatas. A instituição utiliza parcialmente ferramentas de seleção interna. A Unidade não realiza processo formal baseado em competências para seleção de gestores.

Segundo o gestor, a recomendação para a adoção de práticas de definição dos perfis de competência, bem como da realização de estudos técnicos por profissionais preparados, e a utilização de ferramentas de seleção interna será levada para Reunião de Diretoria do Órgão, objetivando análise e deliberação, levando em consideração ainda, as restrições orçamentárias impostas à Unidade.

b) recomendação

Ressaltamos a importância de acesso meritocrático a cargos de chefia, podendo a Embratur utilizar uma experiência piloto para avaliar os resultados da utilização destas avaliações de desempenho como acesso a um certo nível de

cargo comissionado e, posteriormente, avaliar sua adoção para níveis mais elevados.

2.5 Indicadores.

a) situação da unidade

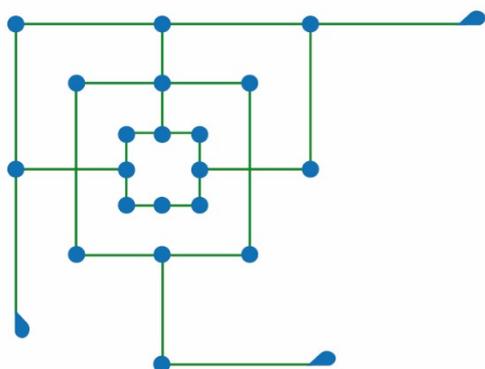
Segundo o gestor, o assunto será analisado, considerando que o Planejamento Estratégico Integrado da Autarquia não foi concluído, tendo em vista a não implementação do plano com seus novos objetivos e indicadores, conforme informado pela Assessoria de Gestão Estratégica, em virtude da concentração de esforços para a aprovação do Projeto de Lei nº 7425/2017, cuja a Ementa Autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção do Turismo - Embratur e dá outras providências. (<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2129730>).

b) recomendação

Recomendamos o estudo e a avaliação de indicadores estratégicos de gestão de pessoas, de forma que a implementação dos mesmos seja realizada até 2019.

ANEXO II – Relatório de Auditoria nº 201800015 – Pregão nº 00011/2017 (Digitalização de Documentos)

Secretaria Federal de Controle Interno



Unidade Examinada: INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO

1. Introdução

Este Relatório trata do resultado de ação de controle de acompanhamento da gestão realizada no INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO e teve como objetivo analisar a regularidade de processo licitatório e das contratações resultantes do Pregão nº 11/2017, daquela entidade.

Os trabalhos foram realizados à distância, iniciados em 14/12/2017 e finalizados na data de expedição deste Relatório.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizada a técnica de análise documental.

A Entidade foi previamente informada sobre o conjunto dos fatos relatados, tendo se manifestado conclusivamente em 20/03/2018, cabendo-lhe adotar as providências corretivas, bem como à apuração das responsabilidades.

1.1. Informações sobre a Ação de Controle

Ordem de Serviço: 201800015

Número do Processo: 00190.114663/2017-77

Município/UF: Brasília/DF

Órgão: MINISTERIO DO TURISMO

Unidade Examinada: INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO

2. Resultados dos Exames

2.1. Seleção irregular da proposta com menor valor global

Fato

Em 27 de setembro de 2017, conforme Ata, foram iniciados os procedimentos de realização da fase pública do Pregão nº 00011/2017- Registro de Preços, tendo como objeto a contratação de empresa para expansão da capacidade de busca em texto integral, incluindo a garantia, suporte e atualização de versões das soluções de busca EASYSEARCH, em produção na EMBRATUR, e prestação de serviços técnicos especializados para conversão de documentos físicos em formato digital, guarda, inteligenciamento de documentos.

Conforme Edital, a fase de classificação e julgamento das propostas se daria visando à seleção da proposta de menor preço global, identificada com o encerramento da etapa de lances, e a partir da qual se daria a subsequente negociação com a empresa licitante correspondente, visando obtenção de melhor preço.

Entretanto, a análise da Ata de Realização do Pregão Eletrônico e susidiariamente do correspondente Processo¹³, resultou no entendimento de que os procedimentos adotados no transcorrer do julgamento, classificação, convocação, negociação e

¹³ Processo SEI 72100.000632/2015-41

saneamento de erro existente em lance efetuado, não atenderam o normativo específico, como se descreve e se demonstra nos itens numerados a seguir:

1 - Encerrada a fase de lances (27/09/2017 10:59:44) e iniciada a fase de negociação/aceitação das propostas, foram estes os valores apurados, por esta CGU, com base nos lances registrados:

Tabela 1 – Situação ao final dos lances

Situação ao final dos lances	CNPJ Participantes		Item 1 - Expansão appliance acervo	Item 2 - Expansão appliance backup	Item 3 - Módulo de indexação e pesquisa	Item 4 - Digitalização de documentos	Item 5 - Gerência de projeto documental	Item 6 - Gestão arquivística e classificação documental	Item 7 - Guarda Documental	Valor Total Global
		Preços de Referência	650.000,00	650.000,00	677.265,48	6.100.000,00	256.000,00	1.100.000,00	400.000,00	9.833.265,48
	04.744.134/0001-78	SOS	650.000,00	650.000,00	677.265,48	6.100.000,00	256.000,00	1.100.000,00	400.000,00	9.833.265,48
	02.277.205/0001-44	VERT	65.000,00	650.000,00	676.800,00	5.500.000,00	200.000,00	1.500.000,00	800.000,00	9.391.800,00
	14.717.167/0001-82	INTEGRANET	625.000,00	625.000,00	648.000,00	6.000.000,00	250.000,00	2.500.000,00	600.000,00	11.248.000,00
	03.311.116/0001-30	TCI	625.000,00	625.000,00	646.200,00	5.900.000,00	237.500,00	1.100.000,00	450.000,00	9.583.700,00

Em azul: Menor valor Global. Tachado: Valor posteriormente corrigido ou ajustado/negociado. Em vermelho: valores maiores que referência

Fonte: Comprasnet – Ata Pregão nº 11/2017

2 - A Empresa VERT foi convocada (27/09/2017 11:32:56) a melhorar seu preço, já a título de negociação, após a fase competitiva do Pregão, e refutou (27/09/2017 11:57:21) restando claro que a empresa considerava como seu preço global o total de R\$ 9.391.800 (arredondamento do cálculo citado abaixo = R\$ 9.833.265,36 – R\$ 441.465,48) e portanto sem a correção do lance equivocado relativo ao item 1. Na sequência a VERT foi convocada a apresentar sua proposta documental adequada ao último lance ofertado no Sistema Comprasnet, e atendeu a convocação apresentando proposta também com valor global de R\$ 9.391.800, compreendendo o lance de 0,013 para o item 1:

Pregoeiro	27/09/2017 11:32:56	Para VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA - Sr. (a) Licitante, seguindo os ritos de legislação conforme prevê o parágrafo 8º do art. 24 do Decreto 5.450/2005 e o subitem 9.1.2 do Edital, solicitamos verificar a possibilidade de enviar por meio do "Chat" seu melhor preço a título de negociação. O prazo para manifestação será de 05 (cinco) minutos.			
02.277.205/0001-44	27/09/2017 11:38:32	Prezado Sr. Pregoeiro, considerando que o valor global estimado do pregão foi R\$ 9.833.265,36, e que nossa proposta ficou com condição comercial mais vantajosa por apresentar o valor R\$ 441.465,48 abaixo...(continua)			
02.277.205/0001-44	27/09/2017 11:39:29	Informamos que alcançamos a melhor situação a ser ofertada sob risco de afetar substancialmente na qualidade dos serviços a serem prestados.			
Pregoeiro	27/09/2017 11:57:21	Para VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA - Sr. (a) Licitante envie a sua proposta devidamente adequada ao último lance ofertado no Comprasnet, conforme preceitos do subitem 7.1 do Edital do Pregão nº 11/2017 juntamente com a documentação de habilitação.			
Sistema	27/09/2017 13:25:07	Senhor Pregoeiro, o fornecedor VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA, CNPJ/02.277.205/0001-44, enviou o anexo para o grupo G1.			
Valor Total a Vista: R\$ 9.391.800,00 – nove milhões, trezentos e noventa e um mil e oitocentos reais.					
1.1	Expansão de capacidade do appliance de indexação e pesquisa em acervo atual para 5.000.000 de documentos.	documento	5.000.000	R\$0,013	R\$65.000,00
	Expansão do appliance de				

3 - Em diligenciamento o Pregoeiro solicitou (29/09/2017 09:20:34), dentre outros, esclarecimentos quanto a exequibilidade do lance e providências relacionadas aos lances acima dos referenciais. A empresa então mencionou a ocorrência de erro e de e-mail anterior retratando-o, sendo orientada pelo Pregoeiro a encaminhar documento formal, o que foi providenciado, com o esclarecimento do erro e com ajuste nos preços dos itens 6 e 7, cujo teor não foi acompanhado pelos demais licitantes por meio do Sistema. Os esclarecimentos e providências foram consideradas suficientes pelo Pregoeiro e a empresa foi aceita e habilitada.

Pregoeiro	29/09/2017 09:20:34	Para VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA - Sr. Licitante, de acordo com o item 3 do edital, solicito esclarecer alguns pontos da proposta de preço e documentos de habilitação técnica, a seguir:			
Pregoeiro	29/09/2017 09:21:54	Para VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA - Quanto a proposta. 1) Comprovar condições de execução do objeto, referente ao valor ofertado, no subitem 1.1 cujo valor corresponde a R\$ 0,013 perfazendo um total de R\$ 65.000,00. 2) Adequar os valores estão acima do preço de referencia nos subitens 2.3 e 2.4.			
02.277.205/0001-44	29/09/2017 10:03:34	Referente ao subitem 1.1)Na fase de lances realmente ocorreu erro formal no momento de digitar o valor unitário, e ao invés de digitar R\$0,13 foi digitado R\$0,013. Como nesse momento o chat do ComprasNet estava desabilitado para os licitantes encaminhamos naquele mesmo momento e-mail ao Pregoeiro informando tal situação, ...(continua)			
02.277.205/0001-44	29/09/2017 10:04:17	onde solicitávamos sua regularização. Consultamos Vossa Senhoria da possibilidade de correção do valor unitário para R\$0,13 (treze centavos), totalizando valor de R\$650.000,00 que seria o valor correto do lance, tanto unitário quanto total do subitem (continua)			
Pregoeiro	29/09/2017 10:13:19	Para VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA - Sr. Licitante, solicito a gentileza de expor as suas considerações em documento formal, encaminhando juntamente com a proposta readequada para nova análise.			
Sistema	29/09/2017 11:10:06	Senhor Pregoeiro, o fornecedor VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA, CNPJ/CPF 02.277.205/0001-44, enviou o anexo para o grupo G1.			
Item	Quant	Valor Unitário	Total	Observação	Resultado Final
1.1	5.000.000	R\$0,013	R\$65.000,00	Lance equivocado que foi comunicado ao pregoeiro	R\$585.000,00
1.1	5.000.000	R\$0,13	R\$650.000,00	Lance pretendido	
2.3	10.000.000	R\$0,15	R\$1.500.000,00	Lance realizado	(R\$400.000,00)
2.3	10.000.000	R\$0,11	R\$1.100.000,00	Lance ajustado	
2.4	10.000.000	R\$0,08	R\$800.000,00	Lance realizado	(R\$440.000,00)
2.4	10.000.000	R\$0,036	R\$360.000,00	Lance ajustado	
Saldo Final					(R\$255.000,00)
Nossa proposta apresentou valor global de R\$ 9.391.800,00.					
Pregoeiro	03/10/2017 14:39:26	Srs. (as) Licitantes, informamos que após a análise da proposta e documentação de habilitação, com o atendimento dos esclarecimentos prestados no diligenciamento, constatou-se que ela atendeu todos os quesitos do Ato Convocatório, estando, portanto a empresa aceita e habilitada. Desta forma promoveremos a aceitação e habilitação Comprasnet.			

4 - Foram estes os valores apurados, por esta CGU, com base nos lances registrados, considerando o acatamento do pedido de correção do item 1:

Tabela 2 – Situação com correção do erro de digitação VERT

Situação	CNPJ Participantes		Item 1	Item 2	Item 3	Item 4	Item 5	Item 6	Item 7	VTG
com correção do erro de digitação VERT	Preços de Referência		650.000,00	650.000,00	677.265,48	6.100.000,00	256.000,00	1.100.000,00	400.000,00	9.833.265,48
	04.744.134/0001-78	SOS	650.000,00	650.000,00	677.265,48	6.100.000,00	256.000,00	1.100.000,00	400.000,00	9.833.265,48
	02.277.205/0001-44	VERT	650.000,00	650.000,00	676.800,00	5.500.000,00	200.000,00	-1.500.000,00	-800.000,00	9.976.800,00
	14.717.167/0001-82	INTEGRANET	625.000,00	625.000,00	648.000,00	6.000.000,00	250.000,00	2.500.000,00	600.000,00	11.248.000,00
	03.311.116/0001-30	TCI	625.000,00	625.000,00	646.200,00	5.900.000,00	237.500,00	1.100.000,00	450.000,00	9.583.700,00

Em azul: Menor valor Global. Tachado: Valor posteriormente ajustado/negociado. Em vermelho: valores maiores que referência

Fonte: Comprasnet – Ata Pregão nº 11/2017

5 – E foram os seguintes os valores apurados, por esta CGU, com base nos lances registrados, considerando a correção do item 1 e os ajustes para os itens 6 e 7:

Tabela 3 – Situação Final

Situação	CNPJ Participantes		Item 1	Item 2	Item 3	Item 4	Item 5	Item 6	Item 7	VTG
Final	Preços de Referência		650.000,00	650.000,00	677.265,48	6.100.000,00	256.000,00	1.100.000,00	400.000,00	9.833.265,48
	04.744.134/0001-78	SOS	650.000,00	650.000,00	677.265,48	6.100.000,00	256.000,00	1.100.000,00	400.000,00	9.833.265,48
	02.277.205/0001-44	VERT	650.000,00	650.000,00	676.800,00	5.500.000,00	200.000,00	1.100.000,00	360.000,00	9.136.800,00
	14.717.167/0001-82	INTEGRANET	625.000,00	625.000,00	648.000,00	6.000.000,00	250.000,00	2.500.000,00	600.000,00	11.248.000,00
	03.311.116/0001-30	TCI	625.000,00	625.000,00	646.200,00	5.900.000,00	237.500,00	1.100.000,00	450.000,00	9.583.700,00

Em azul: Menor valor Global. Em vermelho: valores maiores que referência

*Vencedora - Preço final negociado

Fonte: Comprasnet – Ata Pregão nº 11/2017

Verifica-se assim, dos procedimentos adotados narrados, que foi ignorado o fato de que a correção do lance do item 1 provocou alteração na classificação das empresas, conforme apurado na Tabela2, fazendo com que a empresa VERT deixasse de representar o menor preço global e portanto de corresponder à proposta a ser classificada em primeiro lugar, com a qual de fato deveria ser feita negociação de preços, com posteriores aceitação e habilitação da vencedora.

Verifica-se ainda dos valores finais para os itens 6, 7 e do valor total global, que ocorreu uma segunda negociação de preços com a empresa VERT, que embutiu em seu bojo tanto a adequação dos valores aos preços referenciais por item, quanto vantagem adicional sobre o item 7 em relação ao preço referencial. Não obstante, tal negociação não foi plenamente acompanhada pelos demais licitantes por meio de sistema, uma vez não terem constado registros no Comprasnet de seus valores propostos.

Entende-se portanto que tais procedimentos prejudicaram a lisura do processo uma vez que se contrapõem ao Decreto nº 5.450/2005, que dispõe:

Art. 24. Classificadas as propostas, o pregoeiro dará início à fase competitiva, quando então os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

§ 8o Após o encerramento da etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital.

§ 9o A negociação será realizada por meio do sistema, podendo ser acompanhada pelos demais licitantes.

Art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.

§ 5o Se a proposta não for aceitável ou se o licitante não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta subsequente e, assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital.

Manifestação da Unidade Examinada

Apresentados os valores das propostas ao final da fase de lances, apurados nas tabelas 1, 2 e 3 anteriores, e questionada a esclarecer por que a Empresa VERT foi a selecionada para a negociação de valores e declarada vencedora, considerando que duas empresas apresentaram propostas com menor valor global, a Embratur por meio de despacho do Pregoeiro, retratou procedimentos contidos na Ata e argumentou, na essência, que:

- a) A empresa VERT encaminhou e-mail solicitando desconsiderar o lance para o item 01 no valor de R\$ 0,01 às 10:47, dentro do tempo randômico. O pregoeiro nada pode fazer pois a licitante não informou o valor global ao qual pertencia o lance do item 01 e durante a fase de lances para itens formados por grupos, só aparece no Comprasnet o valor global dos itens que o compõem, sem a identificação dos licitantes.
- b) Encerrada a fase de competição em resposta a diligenciamento para comprovação de exequibilidade do Item 1, a licitante VERT, classificada com menor preço, encaminhou nova proposta com alterações dos itens, inclusive o que foi digitado “errado”, ficando a sua proposta no montante de R\$ 9.136.800,00 um valor abaixo da segunda colocada na ordem de R\$ 446.900,00.
- c) “Restou ao pregoeiro duas opções”: a) “Desclassificar a licitante por não ter honrado o lance registrado”; ou b) “Classificar a licitante respeitando a regra básica do pregão que é a busca da proposta mais vantajosa para a administração, considerando ainda os princípios da razoabilidade e economicidade.”
- d) “Na primeira opção há de se considerar que se houvesse tempo hábil na fase de lances para excluir o item digitado erradamente, a licitante além de consertar o erro, poderia também ajustar os itens que estavam acima dos valores de referência, ficando desta forma com a menor oferta. Ainda na primeira opção, teria também a possibilidade, caso houvesse a sua desclassificação, da segunda

colocada manter o seu valor ofertado, ocasionando assim prejuízo ao erário por excesso de formalismo.”

- e) “Já na segunda opção, sendo a empresa classificada com amparo da busca da proposta mais vantajosa, ainda teria a opção para as licitantes proponentes que se sentissem prejudicadas, pelo critério adotado pelo pregoeiro, de impetrar interposição de recurso, cabível em qualquer procedimento licitatório”.
- f) “O pregoeiro considerando a busca da proposta mais vantajosa optou por classificar a empresa evitando assim um possível prejuízo ao erário por desclassificar a oferta de menor preço.”

Posteriormente, após a apresentação da totalidade dos fatos que compõe este relatório para manifestação, a Embratur apresentou despacho da Presidência e da Diretoria de Gestão Interna, concluindo por proceder “com a anulação do Pregão Eletrônico nº 11/2017 e rescisão do Contrato nº 37/2017, respeitados o contraditório e a ampla defesa, nos termos do art. 49 da Lei n. 8.666, de 1993, zelando pela boa e regular instrução processual, consubstanciado no poder-dever da Administração em anular seus próprios atos quando eivados de vícios”.

Análise do Controle Interno

Em relação ao ponto a) do campo Manifestação do Gestor, anterior, confirmamos a existência, no Processo SEI 72100.000632/2015-41, de cópia de e-mail enviado por preposto da empresa VERT, em 27 de setembro de 2017 10:47, constando: “*Conforme contato telefone, desconsiderar o valor R\$ 0,01 que foi dado para o item 01, favor considerar o lance de R\$ 0,13*”.

Em relação ao ponto b), vale esclarecer que a nova proposta encaminhada contemplou, de uma só vez, a correção do erro no lance efetuado para o item 1, o ajuste de lances dos itens 6 e 7 ao preços referenciais e ajuste com ganho adicional para o item 7, que não poderiam ser consideradas, analisadas e aceitas em conjunto, sem ponderar seus efeitos na classificação das licitantes, em especial a correção do lance para o item 1, mas que foram tratadas como uma “negociação” resolutória global, ignorando a segmentação, o sequenciamento e as condicionantes de cada uma das etapas previstas nos normativos, especialmente prejudicando o caráter competitivo e a isonomia.

Em relação ao ponto d), pondera-se que está revestida de subjetividade a alegação de que a VERT também poderia ter ajustado os demais lances ao valor de referência, se houvesse tempo hábil, na fase de lances, para correção do lance equivocado. Entende-se que no universo das suposições até prováveis, as demais licitantes também poderiam ter reagido a qualquer ajuste nesse sentido, efetuando lance resultante em menor valor global. Assim, essa argumentação contraria o princípio do julgamento objetivo.

E quanto à opção de desclassificação, esta é a opção orientada no item 2.2.5 da FAQ – Perguntas e Respostas Frequentes do Pregão Eletrônico, disponível no Comprasnet¹⁴, inclusive também transcrito do Despacho do Pregoeiro:

2.2.5 - Na fase de lances, os itens já estão no encerramento aleatório, um fornecedor encaminhou um lance incorreto e o mesmo entrou em contato com o pregoeiro solicitando a exclusão desse lance. Entretanto, o item foi encerrado antes da exclusão do lance. Como proceder?

R - Não havendo tempo hábil para tal exclusão, se o fornecedor não for honrar o lance ofertado, deve-se rejeitá-lo na fase de aceitação, e iniciar negociação com próximo fornecedor melhor classificado. Cabendo penalidades e sanções previstas na legislação, ao fornecedor que não honrou o lance ofertado.

Não há assim como se considerar, a adoção do procedimento exato e imposto pelo normativo, como “excesso de formalismo”, dado o entendimento de que ocorre excesso de formalismo quando se adota formalismo, procedimento ou rigor adicional, desmedido, não previsto ou mesmo, como no caso, determinado.

Em relação aos pontos c), e) e f), é importante salientar que a busca da mencionada vantagem econômica (economicidade) não pode ser invocada isoladamente, em detrimento ou mesmo preponderar sobre os demais princípios que norteiam a condução e julgamento das licitações públicas, em especial os princípios a serem observados em estrita conformidade, como o são os princípios básicos da legalidade, da impeccabilidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.¹⁵ Assim também deve ocorrer com o mencionado princípio correlato da razoabilidade¹⁶, valendo-se também esclarecer que a possibilidade de recurso, exercido ou não pelos licitantes diretamente interessados, não afasta ou substitui a necessidade de observância e conjugação dos princípios citados.

¹⁴ Gerido pelo Departamento de Normas e Sistemas de Logística (DELOG), unidade integrante da Secretaria de Gestão (SEGES), órgão central do Sistema de Serviços Gerais (SISG), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), responsável pela implementação de políticas e diretrizes relativas à gestão sustentável de materiais, de obras e serviços, de transportes, de comunicações administrativas e de licitações e contratações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme o Decreto nº 8.818, de julho de 2016.

¹⁵ Lei 8.666/1993 Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

¹⁶ Decreto 5.450/2006 Art. 5º A licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

Ademais, observados os princípios em seu conjunto, são imagináveis outras alternativas saneantes e mais razoáveis, além das duas cogitadas, como a possibilidade de convocá-la formal e explicitamente a honrar o preço de fato registrado na Ata para o Item 1¹⁷, o que não consta ter ocorrido, ou como a possibilidade de acatar a correção do lance da empresa VERT para o item 1, tão somente, efetuando-se a reclassificação das propostas após os lances, aceitando-se a empresa que passou a corresponder ao menor valor global, para continuidade do processo de análise e negociação.

Vale, entretanto, por último salientar que após a apresentação dos demais fatos a Entidade informou dar saneamento parcial às irregularidades da licitação e contratação, promovendo ao cancelamento dos atos. Assim, constatamos a devida publicação da rescisão do Contrato em questão, em 01 de junho de 2018, uma das condições para pleno atendimento da subseqüente Recomendação n° 1, restando portanto ainda pendente em relação a esta, no momento de expedição do presente Relatório Final, a anulação do Pregão.

Adicionalmente, em manifestação ao relatório preliminar, a Entidade informou sobre a abertura do processo de instauração de sindicância (Processo Sei n° 72100.001237/2018-28), objetivando apurar os fatos relatados.

Recomendações:

Recomendação 1: Cancelar o resultado do Pregão Eletrônico n° 11/2017

Recomendação 2: Apurar a responsabilidade sobre a conduta adotada pelo Pregoeiro e demais envolvidos, ao não se observar as etapas para negociação e seleção da proposta vencedora, como definido no Decreto n° 5.450/2005.

2. 2. Adjudicação por preço global, sem adequada fundamentação de necessidade, vantajosidade e respeito à ampla competitividade.

Fato

Em 20 de dezembro de 2017 o Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR formalizou o Contrato n° 32/2017, no valor de R\$ 1.337.600, com vigência por um ano, tendo como objeto a “expansão da capacidade de busca em texto integral, incluindo a garantia, suporte e atualização de versões de busca *EASYSEARCH*, em produção na EMBRATUR”, correspondente a 3 dos 7 subitens licitados por meio do Pregão n° 11/2017, pelo Sistema de Registro de Preços, conforme Ata n° 03/2017.

¹⁷ Ela poderia, para não ser desclassificada, ter honrado preço do lance de R\$ 65.000 para o item 1, e deveria também ajustar os preços dos itens 6 e 7 para R\$ 1.100.000 e R\$ 400.000, respectivamente, o que resultaria no valor global mínimo de R\$ 8.591.800.

Mencionada Ata de Registro de Preços foi assinada em 03 de novembro de 2017, com validade por um ano, no valor total de R\$ 9.136.800, tendo como objeto, além dos 3 subitens já citados, a prestação de serviços técnicos especializados para conversão de documentos físicos em formato digital, guarda, gestão arquivística, classificação e inteligenciamento de documentos.

O Edital do Pregão estabeleceu o “menor preço global” como tipificação para efeito de julgamento das propostas, que deveriam observar a seguinte planilha como modelo de proposta de preços:

Quadro 1: Discriminação do objeto do Pregão Eletrônico nº 11/2017.

Solução Integrada de Digitalização, Appliance de Busca Corporativa						
IT	SUBITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QTD	UNITÁRIO	VALOR TOTAL
Licença de software da solução de GED						
1	1.1	Expansão da capacidade do appliance de indexação e pesquisa em acervo atual para 5.000.000 de documentos.	Documento	5.000.000		
	1.2	Expansão do appliance de indexação e pesquisa de backup, para alta disponibilidade em acervo para mais 5.000.000 de documentos.	Documento	5.000.000		
	Garantia, Suporte Técnico e Manutenção de Versões					
	1.3	Módulo de indexação e pesquisa	Meses	36		
Subtotais Item 1:						
Serviços de preparação, higienização, conversão de documentos físicos em formato digital e inteligenciamento de documentos						
2	2.1	Serviços de preparação, conversão de documentos físicos em formato digital e inteligenciamento de documentos	Página	10.000.000		
	2.2	Serviços de gerência de projetos Documental	UST	500		
Serviços de Guarda e de Gestão Arquivística e Documental						
	2.3	Gestão arquivística e classificação documental	Página	10.000.000		
	2.4	Guarda Documental	Página	10.000.000		
Subtotais Item 2:						
TOTAL GERAL:						

Fonte: Edital do Pregão Eletrônico nº 11/2017/ Embratur

Esclareceu ainda o Edital que a contratação se daria “por meio de itens de serviço, compreendendo a prestação dos mesmos por um único fornecedor, evitando-se o fracionamento do objeto atendendo as necessidades técnicas do certame, voltado ao contexto da EMBRATUR”.

Apesar do caminho escolhido pela Embratur para a contratação(ões) pretendida(s), se abstrai dos parâmetros legais e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União a seguir transcritos que, como padrão, a Administração deveria adotar o fracionamento do objeto e/ou a conseqüente seleção do fornecedor item a item de forma a garantir a competitividade e vantajosidade para Administração:

§ 1º Art. 23, Lei 8.666/93: As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à **ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.**” (Grifo nosso)

§ 2º Art. 23, Lei 8.666/93: Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

Inciso IV, Art. 15, Lei 8.666/93 .” As compras, sempre que possível, deverão...: IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;”

Súmula TCU 247: “É **obrigatória** a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.” (Grifo nosso)

Acórdão 2695/13 Item 9.2.1 “Quando utilizar a adoção da adjudicação do menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, somente o faça quando tal opção estiver baseada em **robusta e fundamentada justificativa, que demonstre a vantajosidade dessa escolha, comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item**, em atenção aos arts. 3º, § 1º, I, 15, IV, e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei n. 8.666/1993.” (Grifo nosso)

Tal entendimento também foi afirmado pela Procuradoria Federal junto à Embratur, instância da Advocacia-Geral da União (AGU), em três pareceres que apreciaram e reiteraram diversos aspectos legais da minuta de edital, dentre eles o fracionamento como regra geral.

Não obstante, a AGU considerou justificada, no último parecer, a não divisão em lotes (fracionamento do objeto), por representar uma questão de fundamentação e opção técnica (e portanto extrapolando considerações puramente jurídicas, a cargo da AGU), resultante do adotado modelo de contratação, alegado por ela como mais criterioso e complexo que o usual em outros órgãos públicos.

Observa-se portanto que a Embratur adotou a opção da excepcionalidade a regra geral de fracionamento.

Destaca-se o entendimento da AGU de que a impossibilidade de divisão em lotes decorreu da aquisição e propriedade de software em contratação ocorrida em 2014,

tratando-se de opção técnica, conforme justificativa apresentada pela Embratur. Ou seja, como instância jurídica a Procuradoria Federal não entrou no mérito técnico e fez o alerta sobre a necessidade de se observar a regra de fracionamento.

Por conseguinte, torna-se necessário resgatar e transcrever a seguir os argumentos e elementos técnicos que amparam, de forma direta ou indireta, o não fracionamento do objeto, informados na citada justificativa contida no DESPACHO Nº 150/CGTI/DIGES, de 03 de maio de 2017.

Mencionado expediente reuniu e consolidou manifestações da Embratur promovidas em outros documentos sobre o Edital em análise.

Trechos do Despacho nº 88/CGTI/DIGES, citados no Despacho nº 150/CGTI/DIGES como resposta ao questionamento quanto “a pretensão de aquisição de 2 itens sem a divisão por lotes”:

*“25.2 – Justifica-se o agrupamento do Objeto, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica da aquisição de serviços integrados, que permita uma **uniformidade de metodologias com imediata incorporação dos padrões da Embratur**, aproveitando melhor as potencialidades do mercado, sem comprometer a competitividade do certame.” (Grifo nosso)*

Trecho do item DETALHAMENTO SOBRE ANÁLISE DOS EDITAIS INCLUÍDOS NA COTAÇÃO DE PREÇOS - DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS contido no Despacho nº 150/CGTI/DIGES, que tangencia o questionamento do não fracionamento do objeto:

*“Para a realização dos serviços de **digitalização, armazenamento e conservação**, quando o órgão não puder realizar com recursos próprio, **deve-se utilizar serviços terceirizados compreendendo todas as fases do processo de segurança preservação e guarda de arquivos.**” (Grifo nosso)*

Trechos do item DETALHAMENTO SOBRE ANÁLISE DOS EDITAIS INCLUÍDOS NA COTAÇÃO DE PREÇOS - LICENÇA DO USO DO SISTEMA DE GED, contido no Despacho nº 150/CGTI/DIGES, que tangenciam o questionamento do não fracionamento do objeto:

*“A **integração** das soluções de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED) e digitalização de documentos cria o ambiente adequado para fácil trâmite das informações no âmbito dos seus respectivos órgãos.*

*Para tanto se faz necessário que o gestor tenha a **preocupação quanto a aderência aos padrões CONARQ e E-ARQ**. Estes padrões têm por objetivo primordial preservar os órgãos contra soluções proprietárias que escravizam e tornam leoninas as renovações contratuais.*

O termo de referência da ANVISA deixa claro que será usada solução adquirida por eles na execução dos serviços.

Somente os termos de referência do MEC e EMBRATUR apresentam detalhamento da necessidade de aderência dos sistemas de GED e serviço de digitalização aos padrões estabelecidos pelo CONARQ e E-ARQ.” (Grifo nosso)

Há, em diversos momentos da argumentação de cunho técnico feito pela Embratur, no Despacho 150, a referência aos Padrões CONARQ¹⁸ e E-ARQ, tendo sido citado especificamente somente a Resolução Conarq 31/2010.

Consultada a Coletânea de Legislação Arquivística, foram identificadas 5 resoluções relacionadas às especificidades do objeto do pregão¹⁹:

- RESOLUÇÃO Nº 6, DE 15 DE MAIO DE 1997: Dispõe sobre diretrizes quanto à terceirização de serviços arquivísticos públicos.
- RESOLUÇÃO Nº 20, DE 16 DE JULHO DE 2004: Dispõe sobre a inserção dos documentos digitais em programas de gestão arquivística de documentos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos.
- RESOLUÇÃO Nº 25, DE 27 DE ABRIL DE 2007: Dispõe sobre a adoção do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.
- RESOLUÇÃO Nº 31, DE 28 DE ABRIL DE 2010: Dispõe sobre a adoção das Recomendações para Digitalização de Documentos Arquivísticos Permanentes.
- RESOLUÇÃO Nº 39, DE 29 DE ABRIL DE 2014: Estabelece diretrizes para a implementação de repositórios digitais confiáveis para a transferência e recolhimento de documentos arquivísticos digitais para instituições arquivísticas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.

Não obstante, nada foi identificado nestas resoluções que implicasse a necessidade ou ao menos sugerisse a conveniência de integração dos subitens componentes do objeto em um único prestador de serviços, como forma de estabelecer uniformidade de metodologias com imediata incorporação de padrões, aproveitando melhor as potencialidades do mercado.

E especificamente em relação às diretrizes quanto à terceirização de serviços arquivísticos públicos, tratadas de forma específica na Resolução nº 6, estas, além de não apresentarem embasamento para o não fracionamento do objeto terceirizado, conforme licitado, restringem a guarda documental como atividade exclusiva dos órgãos e entidades públicas e reserva a avaliação documental para execução direta dos mesmos, como se observa a seguir:

“Art. 1º As atividades de avaliação serão reservadas para execução direta pelos órgãos e entidades do Poder Público, por ser atividade essencial da gestão de documentos, de responsabilidade de Comissões Permanentes de Avaliação, conforme determina o disposto no art. 2º do Decreto nº 2.182, de 20 de março de 1997, sendo vedada a eliminação de documentos sem prévia autorização da

¹⁸ Conselho Nacional de Arquivos

¹⁹ <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/resolucoes-do-conarq.html>

instituição arquivística pública de seu âmbito de atuação, conforme determina o disposto no art. 9º, da Lei nº 8.159/91.

Art. 2º A guarda dos documentos públicos é exclusiva dos órgãos e entidades do Poder Público, visando garantir o acesso e a democratização da informação, sem ônus, para a administração e para o cidadão.

Art. 3º Poderão ser contratados serviços para a execução de atividades técnicas auxiliares, desde que planejados, supervisionados e controlados por agentes públicos pertencentes aos órgãos e entidades produtores e acumuladores dos documentos.”

Tais diretrizes, portanto, representam restrições à licitação dos subitens 2.3 Gestão arquivística e classificação documental e 2.4 Guarda Documental. Assim, impõe-se a administração, ao planejar a terceirização desses subitens, a necessidade de especificar as atividades a serem exercidas pela empresa terceirizada e as atividades a cargo do órgão, de forma a preservar o objetivo da norma.

Na realidade, mais do que orientar eventuais contratações com tal temática, as resoluções do Conarq são voltadas à consolidação da Política Nacional de Arquivos. Nesse sentido, aponta para a necessidade dos órgãos e entidades integrantes do SINAR – Sistema Nacional de Arquivos implementarem a Gestão Arquivística de Documentos – GAD, por meio de um programa que contemple, inicialmente, a definição de uma política arquivística e a designação de responsabilidades, que por sua vez darão base para o planejamento e a implantação do referido programa. Verifica-se portanto que tal programa deve estar alinhado com o Planejamento Estratégico da entidade, bem como o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, uma vez servirem de orientação estratégica para a adoção de Sistemas de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED) e Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD). Tais diretrizes Conarq serão tratadas em constatação específica dadas lacunas de planejamento observadas no processo licitatório em questão.

A constatação de ausência de razoável embasamento técnico e econômico para o não fracionamento do objeto, com consequente comprometimento da competitividade e da vantajosidade, inclusive potencializado pela vinculação de marca nos subitens do item 1, é reforçada a partir de manifestações de empresas pesquisadas pela Embratur na fase de estimativa de preços e de recursos de impugnação do Edital.

- A empresa Micros Projetos e Sistemas apresentou proposta para alguns subitens na fase de pesquisa de preços e observou sobre o item 1 do objeto. ”(proposta descartada por não ter cotado item 1):

“Essa expansão é feita com a ferramenta específica que hoje já existe dentro do órgão e a empresa que desenvolve é a Dataeasy, e que a representação dela em Brasília é a Vert; assim sendo não podemos cotar este item, se vocês não desmembrarem não vai ter concorrência para este item.”

- A Empresa Fabricainfo apresentou proposta para alguns subitens na fase de pesquisa de preços e registrou ." (proposta descartada por não ter cotado item 1) (Sic):

“Em virtude da solicitação de orçamento para ‘expansão da capacidade de busca em texto integral, incluindo a garantia, suporte e atualização de versões das soluções de busca EASYSEARCH, em produção na Embratur, e prestação de serviços técnicos especializados para conversão de documentos físicos em formato digital, guarda, inteligenciamento de documentos’, vimos esclarecer que trata-se de uma ferramenta proprietária e exclusiva de um único fabricante alijando do processo qualquer um que não seja o fabricante ou pertença a sua rede autorizada, frustrando o caráter competitivo e ferindo a isonomia entre os participantes, podendo ocasionar no mau uso do erário. Sendo assim, ao invés de cotarmos a referida expansão de capacidade de busca e armazenamento ofertamos uma nova solução completa, incluindo a migração de dados e imagens da solução atual em produção. Propomos a substituição integral da solução utilizada atualmente, por outra solução de código livre "opensource", perpétua, que não tenha limite de usuários, registros ou páginas. Para tanto, apresentamos os custos estimados e as especificações técnicas para prestação de serviço, incluindo todos os equipamentos e recursos humanos necessários a execução dos serviços objeto desta proposta.”

- A Empresa Montreal respondeu à solicitação de proposta na fase de pesquisa de preços:

“Infelizmente não podemos apresentar proposta comercial. Não trabalhamos com o fabricante do produto referenciado na cotação, visto que trata-se de uma ferramenta de GED da empresa DATAEASY. A Montreal trabalha com soluções de outros fabricantes (IBM, ORACLE, MICROSOFT, EMC ...)”

- A Empresa TCI BPO apresentou expediente visando a impugnação do Edital²⁰ dadas exigências relacionadas à marca Easysearch, que prejudicariam a competitividade, a isonomia e a contratação da proposta mais vantajosa, observando:

“(...)Como explanado acima, a r. Administração, possível detentora do código fonte do sistema EASYSEARCH, deve ampliar a participação do maior número de proponentes, sendo qualificados no tipo de linguagem que o sistema foi desenvolvido para realizar a manutenção deste. No mais, caso a r. Administração não seja detentora do código fonte que

²⁰ Impugnação negada nos termos legais. A questão da vinculação à marca será tratada em constatação específica.

possibilite a manutenção do sistema, deve essa permitir que a contratada forneça sistema compatível e similar a este.

(...)Nesse norte, as empresas que estão do ROL da proprietária do software estão aptas a participar do certame, todavia empresas detentoras de atestados demonstrando desenvolvimento, customização na linguagem utilizada por esse sistema não estão aptas a participar do certame, bem como empresa que possuem sistema compatível e similar com as mesmas customizações ou maior amplitude de pesquisa/busca.”

- A Empresa SOS Tecnologia e Gestão de Documentos apresentou ampla argumentação em expediente visando a impugnação do Edital, que pode ser resumida na seguinte transcrição de trechos:

“O julgamento da licitação pelo menor preço global, conforme constante no Edital nº 11/2017, prejudica o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade.

O Termo de Referência justificou a realização da licitação em grupo único sob os argumentos (a) viabilidade técnica e econômica de aquisição de serviços integrados e (b) uniformidade de metodologias com imediata incorporação dos padrões na EMBRATUR. Esses argumentos são completamente despidos de conteúdo.(...)

Tanto a digitalização quanto a guarda de documentos não possuem quaisquer especificações técnicas que impeçam a disputa em lote independente da expansão do EasySearch, sistema já em produção no órgão.(...)

Digitalizar nada tem a ver com expandir um sistema de indexação. Além disso, também é valoroso consignar que a digitalização independe do procedimento de indexação, podendo este ser realizado em qualquer sistema, inexistindo qualquer entrave técnico para isso.

Mais esdrúxulo é tentar justificar o agrupamento de guarda documental com a expansão de sistema já em operação no órgão, tamanha a obviedade de que se tratam de serviços sem qualquer ligação técnica.

O Edital também justifica o agrupamento por viabilidade econômica. Nesse ponto, a situação é ainda mais alarmante.

O EasySearch é um sistema de propriedade da empresa Dataeasy – <https://dataeasy.com.br/easysearch.php> -. Logo, está claro que não haverá competitividade na licitação, pois apenas essa empresa, ou alguma empresa por ela autorizada, poderá prestar os serviços. (...)”

Para subsidiar resposta à impugnação da Empresa SOS, a Embratur procedeu à pesquisa de preços²¹ adicional, voltada a embasar resposta ao impugnante, e concluiu que:

“(...)A formatação do certame em lote único teve como principal característica preservar todo investimento já realizado, e a qualificação dos serviços ele conectados, mitigando os riscos de inexecução quando da execução dos itens por empresas distintas, o que também poderá vir a ocasionar um descompasso na conclusão final dos serviços descritos no objeto.(...)”

Após realização da pesquisa de preços em três itens distintos observou-se que a média apurada influenciou no aumento dos preços em relação a pesquisa em lote único, e que não caracteriza uma redução dos recursos disponíveis no mercado nem influencia na competitividade do certame.

Esclarecemos ainda, que no comparativo entre as duas pesquisas, constatou-se que a contratação por lote único não prejudica a competitividade ou isonomia e prima por melhor qualidade e segurança na execução da entrega dos serviços, bem como a vantagem para a administração (economicidade), primando-se especialmente o interesse público.(...)”

Diante do exposto e para evitar prejuízo tanto na precificação quanto na qualificação, entendemos que o edital deverá ser mantido no formato original.

Destacamos os valores obtidos nas duas pesquisas de preços:

Cotações média originária lote único: R\$ 9.833.265,36

Cotação média lotes separados em 03 itens: R\$ 11.062.510,88”

Mesmo não se tendo analisado aspectos e condições em que se deu a mencionada pesquisa de preços, seus resultados foram analisados e merecem comentários. Para tanto se faz necessário apresentar os dois mapas de apuração de preços comparados:

Tabela 4 - Mapa de Apuração de Preços – Lote Único

²¹ A proposta de preço apresentada pela empresa que realizou pedido de impugnação do Edital não foi computada nestes números sintetizados por não ter apresentado cotação para o item 1.

ITEM	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	QUANT.	VERT SOLUÇÕES		FLEXDOC		PPN TECNOLOGIA		MÉDIA	
			V. UNIT.	V. TOTAL	V. UNIT.	V. TOTAL	V. UNIT.	V. TOTAL	V. UNIT.	V. TOTAL
			(R\$)	(R\$)	(R\$)	(R\$)	(R\$)	(R\$)	(R\$)	(R\$)
1	Expansão da Capacidade do appliance para indexação e pesquisa em acervo atual de 3.000.000 de documentos para 5.000.000.	5.000.000	0,13	650.000,00	0,13	650.000,00	0,13	650.000,00	0,13	650.000,00
2	Expansão da Capacidade do appliance para indexação e pesquisa de backup, para alta disponibilidade, em acervo atual de 3.000.000 de documentos para 5.000.000 de documentos.	5.000.000	0,13	650.000,00	0,13	650.000,00	0,13	650.000,00	0,13	650.000,00
3	Serviço de Garantia, Manutenção e Suporte Técnico para EasySearch.	36	19.550,00	703.800,00	18.444,39	663.998,04	18.444,39	663.998,04	18.812,93	677.265,36
4	Serviços de preparação, conversão de documentos físicos em formato digital e inteligenciamento de documentos.	10.000.000	0,63	6.300.000,00	0,6	6.000.000,00	0,6	6.000.000,00	0,61	6.100.000,00
5	Serviços de gerência de projetos.	500	495	247.500,00	523	261.500,00	518	259.000,00	512	256.000,00
6	Gestão Arquivística e classificação documental.	10.000.000	0,11	1.100.000,00	0,12	1.200.000,00	0,11	1.100.000,00	0,11	1.133.333,33
7	Guarda Documental.	10.000.000	0,03	300.000,00	0,04	400.000,00	0,04	400.000,00	0,04	366.666,67
VALOR TOTAL DA PROPOSTA				R\$ 9.951.300,00		R\$ 9.825.498,04		R\$ 9.722.998,04		R\$ 9.833.265,36

Fonte: Processo 72100.000632/2015-41

Tabela 5 - Mapa de Apuração de Preços – 3 Lotes

VALORES EM REAIS																				
Solução Integrada de Digitalização, Appliance de Busca Corporativa				FEXDOC		VERT		INTEGRANET		CENTRAL DE VENDAS		TCI BPO		MÉDIA		MEDIANA		Menor Valor		
IT	SUBITEM	DESCRIÇÃO	LUNDADE	QTD	PMU	VALOR TOTAL	PMU	VALOR TOTAL	PMU	VALOR TOTAL	PMU	VALOR TOTAL	PMU	VALOR TOTAL	PMU	VALOR TOTAL	PMU	VALOR TOTAL		
Licença de software da solução de GED																				
1	1.1	Expansão da capacidade do appliance de indexação e pesquisa em acervo atual para 5.000.000 de documentos.	Documento	5.000.000	0,15	750.000,00	0,16	800.000,00	0,16	800.000,00	0,5	2.500.000,00	0,15	750.000,00	0,22	1.120.000,00	0,15	750.000,00	0,16	800.000,00
	1.2	Expansão do appliance de indexação e pesquisa de backup, para alta disponibilidade em acervo para mais 5.000.000 de documentos.	Documento	5.000.000	0,15	750.000,00	0,13	650.000,00	0,13	650.000,00	0,5	2.500.000,00	0,15	750.000,00	0,21	1.060.000,00	0,15	750.000,00	0,13	650.000,00
Garantia, Suporte Técnico e Manutenção de Versões																				
1.3	Módulo de indexação e pesquisa	Meses	36	25.320,48	911.537,28	25.022,05	900.793,80	25.875,32	931.511,52	20.000,00	720.000,00	24.955,05	898.381,80	24.234,58	872.444,88	24.955,05	898.381,80	25.022,05	900.793,80	
Total Item 1:						2.411.537,28	2.350.793,80		2.381.511,52		6.720.000,00		2.398.381,80		3.052.444,88		2.398.381,80		2.350.793,80	
Serviços de preparação, higienização, conversão de documentos físicos em formato digital e inteligenciamento de documentos																				
2	2.1	Serviços de preparação, conversão de documentos físicos em formato digital e inteligenciamento de documentos	Página	10.000.000	0,63	6.300.000,00	0,63	6.300.000,00	0,64	6.400.000,00	0,35	3.500.000,00	0,62	6.200.000,00	0,57	5.740.000,00	0,63	6.300.000,00	0,35	1.225.000,00
	2.2	Serviços de gerência de projetos Documental	UST	500	595	297.500,00	585	292.500,00	597,43	298.715,00	350	175.000,00	573,23	286.615,00	540,13	270.066,00	585	292.500,00	350	61.250.000,00
Total Item 2:						6.597.500,00	6.592.500,00		6.698.715,00		3.675.000,00		6.486.615,00		6.010.066,00		6.592.500,00		3.675.000,00	
Serviços de Guarda e de Gestão Arquivística e Documental																				
3	3.1	Gestão arquivística e classificação documental	Página	10.000.000	0,13	1.300.000,00	0,12	1.200.000,00	0,12	1.200.000,00	0,2	2.000.000,00	0,13	1.300.000,00	0,14	1.400.000,00	0,13	1.300.000,00	0,12	156.000,00
	3.2	Guarda Documental	Página	10.000.000	0,07	700.000,00	0,04	400.000,00	0,03	300.000,00	0,1	1.000.000,00	0,06	600.000,00	0,03	600.000,00	0,06	600.000,00	0,03	38.000,00
Total Item 3:						2.000.000,00	1.600.000,00		1.900.000,00		3.000.000,00		1.900.000,00		2.000.000,00		1.900.000,00		1.500.000,00	
VALOR TOTAL DA PROPOSTA:						11.009.037,28	10.543.293,80		10.580.226,52		12.395.000,00		10.784.996,80		11.062.510,88		10.890.881,80		7.525.793,80	

Fonte: Processo 72100.000632/2015-41

Verifica-se que a Embratur considerou para efeito de comparação a média das propostas apresentadas. Tal medida é uma das medidas válidas para obtenção de preço de referência para contratação²².

Observa-se, entretanto, que a média apurada pela Embratur deixou de atender previsão normativa de exclusão de valores excessivamente elevados, como se configuram os

²² Instrução Normativa SLTI/MPOG Nº 5, DE 27 de junho de 2014: §2º do Art 2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

valores cotados por uma das empresas para os subitens 1.1 e 1.2, correspondentes a três vezes, no mínimo, as cotações de qualquer das demais empresas.

Calculando-se uma nova média, excluindo-se dela os valores cotados de todo o item 1 da empresa em questão (em vermelho no Mapa de Apuração de Preços – 3 Lotes, acima), alcança-se uma média de R\$ 10.395.622,10 para o valor total das propostas separadas em três itens, aproximando-se e reduzindo pela metade a diferença em relação a média das propostas em lote único, R\$ 9.833.265,36, mais ainda assim superior, conforme medida/parâmetro adotado.

Por outro lado, utilizando-se como parâmetro os menores valores obtidos nas pesquisas, método igualmente válido segundo a Instrução Normativa SLTI/MPOG Nº 5, DE 27 de junho de 2014, §2º do Art 2º, verifica-se que a opção de loteamento do objeto representa larga vantagem, reduzindo em 23% o menor valor total alcançado, de R\$ 9.722.998,04 para R\$ 7.525.793,80, que representaria uma potencial economia de 2,2 milhões de reais.

Importante salientar que utilizar o menor valor, e não a média dos valores, permite melhor avaliar os possíveis efeitos da mudança de formatação, uma vez representar maior proximidade com os potenciais melhores preços a serem alcançados em ambiente de maior competitividade, alvo econômico almejado.

Há que se ressaltar novamente que não foram analisados aspectos e condições em que se deu a mencionada pesquisa de preços. Não obstante, imagina-se que a competitividade e conseqüentemente a vantagem poderia ser ainda mais ampliada, caso houvesse o alargamento do período de coleta de propostas, semelhante ao alocado nas diversas pesquisas realizadas anteriormente baseadas no valor global²³, propiciando, por exemplo, a incorporação de propostas de empresas que já haviam criticado o modelo e apresentado propostas com itens mais vantajosos, como exemplo a proposta da já citada Empresa FábricaInfo.²⁴

De fato percebe-se a intenção da Embratur em não fracionar o objeto desde a primeira contratação, em 2014, idealizando uma “solução **integrada**”, baseada em pacote de serviços a serem entregues por uma mesma empresa, que deveria apresentar proposta a ser escolhida com base no preço global de toda a “solução”.

A intenção de adjudicação por preço global, no entanto, foi, já no início, na contratação de 2014, objeto de sugestão de reavaliação do formato, pela Divisão de Contratos da Entidade, visando uma “maior eficiência/eficácia”, no sentido de que fosse verificado o

²³ Entre 05 de janeiro e 14 de março de 2016 foram realizadas 5 pesquisas de preços.

²⁴ Entende-se que a definição/vinculação de marca para três dos itens licitados, com ausência de análises comparativas para substituição de software com maior flexibilidade e desvinculação, também podem ter contribuído para uma maior limitação da competitividade. Entretanto será objeto de ponto específico.

“critério de julgamento, já que se trata de um Registro de Preço, e encontra-se com menor preço global”²⁵.

E não obstante ter-se alterado o critério de julgamento para “menor preço por item” para atender à sugestão da Divisão de Contratos, incluiu-se no Termo de Referência item específico “Sobre o Agrupamento do Objeto”, prevendo que a contratação por meio de itens de serviço compreenderia “a prestação dos mesmos por um único fornecedor, evitando-se o fracionamento do objeto atendendo as necessidades técnicas do certame”. **Na prática, manteve-se o menor preço global.**

Como resultado, o Edital lançado foi objeto de recursos de impugnação. A Empresa CNC Solutions argumentou contra a inadequação de se concentrar em um único fornecedor a aquisição de dois itens específicos - o *appliance* de indexação e o software de business intelligence – BI.

Percebe-se portanto que, desde o início da primeira contratação, a opção adotada vem sofrendo questionamentos considerados procedentes por esta equipe, guardadas as parciais modificações de objeto e contexto entre as duas contratações (uma em 2014 e uma em 2017), mesmo tendo sido negados ou afastados pela Embratur.

Vale também mencionar que nos estudos técnicos preliminares (PCTI-P2) de ambas as contratações, cujo conteúdo compõe documentos de planejamento de contratação de soluções de tecnologia da informação modelados em Instrução Normativa da atual Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, foram citados órgãos e entidades com soluções similares adotadas na Administração Pública.

Apesar da citação, não identificamos, em ambos os processos, demonstrações e exemplificações de semelhança de tais soluções ou amparando a integração de itens em um único fornecedor, tampouco servindo com base para estimativa de custos, conforme recomendado pela Procuradoria Federal junto à Embratur.

E como adicional consequência negativa de todo contexto apresentado, observa-se que embora o julgamento das propostas tenha sido definido com base no preço global (menor), a Embratur formalizou o Contrato nº 32/2017 compreendendo apenas 3 dos 7 itens licitados, verificando-se que os subitens contratados correspondem a subitens que não representam os menores dentro os lances ofertados pelos licitantes, sendo identificadas duas empresas com melhores preços.

Tal fato adicional se contrapõe ao entendimento que se extrai da jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, ao perceber potencial prejuízo em certames com adjudicação por preço global, ao se proceder contratação/aquisição de itens dissociados dos demais adjudicados, quando tais itens contratados não representem, individualmente, os menores preços apresentados dentre as propostas das empresas licitantes.

²⁵ Despacho contido na fl.136 do Processo 72100.000670/2013-31 (1ª contratação empresa VERT).

Em suma, o que se concluiu é que foram insuficientes ou mesmo inexistentes as demonstrações de caráter econômico e técnico, úteis a de fato justificar a não observância da regra de fracionamento do objeto e a adoção de sua excepcionalidade, com conseqüente prejuízo à competitividade e a uma eventual vantagem econômica dela resultante.

Ademais, são variados os elementos de fragilidade aqui apresentados, em parte originados ou alimentados por argumentações levantadas pela consultoria jurídica e por empresas atuantes no ramo. Esses argumentos foram afastados pela Embratur mas são necessários de serem resgatados para sustentar, em uma visão mais específica, a inadequação do não fracionamento, e em visão mais ampliada, um contexto de frágil planejamento e fundamentação das decisões.

Manifestação da Unidade Examinada

A Embratur apresentou despacho da Presidência e da Diretoria de Gestão Interna, concluindo por proceder “com a anulação do Pregão Eletrônico nº 11/2017 e rescisão do Contrato nº 37/2017 [sic], respeitados o contraditório e a ampla defesa, nos termos do art. 49 da Lei n. 8.666, de 1993, zelando pela boa e regular instrução processual, consubstanciado no poder-dever da Administração em anular seus próprios atos quando eivados de vícios”.

Informou ainda que “alertará para as constatações dessa CGU, de modo a evitar fragilidades nos projetos de planejamento de futuras contratações”.

Análise do Controle Interno

A Entidade informou dar saneamento às irregularidades da licitação e contratação, promovendo ao cancelamento dos atos, providências suficientes aos fatos apontados para dar tratamento de forma não estrutural.

Recomendações:

Recomendação 1: Uma vez informado o cancelamento dos específicos atos resultantes (licitação e contrato), considerar a mesma recomendação de cunho estrutural compreendida na Constatação Planejamento e Estudo Técnico Preliminar da Contratação Deficientes.

2. 3. Planejamento e Estudo Técnico Preliminar da Contratação Deficientes

Fato

O objeto licitado por meio do Pregão nº 11/2017 envolve produtos e serviços relacionados à Soluções de Tecnologia da Informação e à Gestão Arquivística de

Documentos. A gestão e as atividades envolvendo tais temáticas estão organizadas sob a forma de sistemas.

O Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP estrutura o planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de tecnologia da informação dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional em articulação com os demais sistemas utilizados direta ou indiretamente na gestão da informação pública federal, tendo como Órgão Central, atualmente, a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SETIC/MP).²⁶

A Embratur integra o SISP como órgão seccional, a qual compete, dentro outros, cumprir e fazer cumprir, por meio de políticas, diretrizes, normas e projetos seccionais, as políticas, diretrizes e normas emanadas do Órgão Setorial do SISP a que estão vinculados.

O Sistema Nacional de Arquivos – SINAR tem por finalidade implementar a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo, tendo como Órgão Central o Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ²⁷, órgão colegiado vinculado ao Arquivo Nacional.

Integram o SINAR, dentre outros, o Arquivo Nacional e os arquivos do Poder Executivo Federal, compreendendo, portanto, a EMBRATUR, que, como integrante, compete, dentre outros, promover a gestão, a preservação e o acesso às informações e aos documentos na sua esfera de competência, em conformidade com as diretrizes e normas emanadas do órgão central.

Subsiste ainda, a despeito de alguma eventual ou aparente sobreposição, o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA²⁸, que organiza a gestão de documentos no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal, e é integrado pelo Arquivo Nacional, como órgão central, e pela Embratur, como órgão seccional.

Nesse contexto de Sistemas, é ampla a gama de orientações técnicas e normativas a serem observadas, tendo sido necessário levantar as mais diretamente relacionadas à contratação em análise. Foram então identificadas, como diretamente relacionadas, uma instrução normativa no âmbito dos Recursos de Tecnologia da Informação, bem como, cinco resoluções do CONARQ.

A – ORIENTAÇÕES NORMATIVAS SETIC - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

No âmbito da Tecnologia da Informação, a principal orientação normativa a ser considerada é a Instrução Normativa SLTI nº 4, de 11 de setembro de 2014, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos

²⁶ Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011. Na época a atual SETIC era denominada Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI.

²⁷ Decreto nº 4.073, de 03 de janeiro de 2002.

²⁸ Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003.

integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal.

Importante ainda ressaltar o fato de que ao Pregão nº 11/2017 e o relacionado Contrato nº 32/2017, ocorridos/formalizados ao final de 2017²⁹, precedem outra licitação e correspondente contratação, ocorridas no 1º trimestre de 2014, com a mesma empresa e similar objeto (contratação anterior com diferentes quantitativos e acrescida de software de *Business Intelligence*).

Nesse sentido, as análises a seguir, para fins de enquadramento temporal do parâmetro normativo³⁰, estão baseadas na contratação mais recente, buscando-se verificar de forma suplementar, entretanto, se exigências ou recomendações normativas não detectadas no processo de contratação mais recente³¹ estariam eventualmente supridas e configuradas no processo anterior³², de similar natureza.

A mencionada IN SLTI nº 4/2014 prevê, dentro outros, que:

- As contratações de Tecnologia da Informação devem estar em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, que por sua vez deve estar alinhado ao Plano Estratégico Institucional – PEI.
- Inexistindo PDTI a entidade deve proceder à sua elaboração.
- Inexistindo PEI sua ausência deve ser registrada no PDTI e deverá ser usado um documento equivalente, como o Plano Plurianual – PPA.
- O Documento de Oficialização da Demanda – DOD, a cargo da área requisitante, deve demonstrar o alinhamento ao PDTI, que por sua vez será avaliado pela área de Tecnologia da Informação.

Quanto a tais previsões observamos que:

O campo Objetivo Estratégico do DOD foi preenchido com o objeto da contratação.

O campo Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Fonte de Recursos do DOD foi apenas preenchido com a codificação da classificação da despesa.

O campo Resultados e Metas a Serem Alcançados do DOD, subdividido nos campos Objetivo Estratégico, Iniciativa, Descrição, Finalidade e Meta a ser perseguida, foi alimentado com informações específicas, com direta e tão somente menção à solução envolvendo serviços de digitalização, classificação, inteligenciamento e guarda documental.

²⁹ Demanda e planejamento iniciados em meados de 2015.

³⁰ Como já ressaltado, o parâmetro normativo principal adotado para análise foi a In SLTI nº 4, de 11 de setembro de 2014, não obstante a revogação de instruções normativas anteriores, com a mesma temática.

³¹ Processo 72100.000632/2015-41

³² Processo 72100.000670/2013-31

Na introdução do documento PCTI – Planejamento da Contratação de Soluções de TI, que engloba o DOD, consta a informação do processo estar vinculado a estratégias para a contratação dos serviços de digitalização e guarda documental.

Houve, no DOD, a aprovação das áreas Administrativa e de TI, de prosseguimento da contratação, “considerando sua relevância e oportunidade em relação aos objetivos estratégicos e às necessidades da Área Requisitante”.

Observa-se, assim, que não há evidências claras da existência de PDTI, citação direta de itens do Plano e a consequente demonstração e avaliação de alinhamento da contratação com o mesmo.

Quanto ao PEI, foi identificado no site da Embratur o Plano de Marketing Turístico Internacional do Brasil – Plano Aquarela 2020, que, segundo o Relatório de Gestão 2016, consubstancia o Planejamento Estratégico da Embratur, “atualizado anualmente através da análise de dados e de um processo de Planejamento Tático-Operacional”. Entretanto, de forma similar, não houve qualquer menção ao Plano Aquarela ou aos seus planos revisionais anuais no planejamento da contratação.³³

Ainda quanto às exigências da mencionada IN SLTI nº 4/2014, citam-se:

- O Estudo Técnico Preliminar da Contratação (ETPC) deve considerar e estar amparado, dentre outros, no levantamento e avaliação das diferentes soluções disponíveis no mercado, na disponibilidade e análise de projetos e soluções similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública e nas alternativas do mercado, inclusive a existência de software livre ou software público.
- Deve compreender análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção; e
- Deve identificar os benefícios a serem alcançados com a solução escolhida em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

Entretanto, quanto a tais previsões observamos que:

Em quadro com questionamentos de múltipla escolha (sim, não ou não se aplica) do ETPC, foi reportado que, dentre vários quesitos, a Solução encontrava-se implantada em outro órgão ou entidade; que a aderência às orientações técnicas e funcionais do e-ARQ Brasil³⁴ não seria aplicável, assim como a avaliação de soluções de software livre ou software público.

³³ Não se promoveu análise visando identificar o alinhamento da contratação ao Plano Estratégico Institucional identificado, uma vez que tal alinhamento requer, obrigatoriamente, a intermediação de tal alinhamento por meio do PDTI.

³⁴ Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos

E foram ainda citadas soluções similares na Administração Pública: VALEC, SANEAGO, TJSP, TCU, ANA e MDS.

Percebeu-se, entretanto, ausência de levantamento e análise das diferentes soluções e alternativas de mercado e ausência de análise das soluções citadas como similares na Administração pública.

Importante destacar que a Procuradoria Federal Junto à Embratur recomendou no Despacho nº 26/2016/PROFE/PFEMBRATUR/PGF/AGU, de 14 de abril de 2016, a análise das tais soluções similares, especificamente para efeito de estimativa de custos. Entretanto, não se identificou análise sobre tal grupamento de contratações similares, mesmo restrita aos custos, salvo apenas uma contratação do TCU, cuja análise concluiu que a mesma não era, de fato, similar.

Importa ainda destacar que durante a fase de estimativa de preços, a Empresa FábricaInfo apresentou proposta ofertando uma nova solução completa, incluindo a migração de dados e imagens da solução atual em produção. A empresa propôs a substituição integral da solução utilizada atualmente, por outra solução de código livre "opensource", perpétua, que não tenha limite de usuários, registros ou páginas. Tal possibilidade de solução também aflora da manifestação da Empresa TCI BPO, visando à impugnação do Edital, ao argumentar que a Embratur, possível detentora do código fonte do sistema EASYSEARCH, deveria ampliar a participação do maior número de proponentes, sendo qualificados no tipo de linguagem que o sistema foi desenvolvido para realizar a manutenção deste. A empresa argumentou ainda, que *“caso a r. Administração não seja detentora do código fonte que possibilite a manutenção do sistema, deve essa permitir que a contratada forneça sistema compatível e similar a este”*.

Extrai-se daí a existência de outros modelos de contratação e alternativas no mercado a serem, ao menos, comparadas e avaliadas.

Era de se esperar, conforme preconiza a norma, a explicitação clara dos requisitos técnicos, funcionais e não funcionais, obrigatórios e desejados, a comparação entre as possíveis soluções, suas características, e os mencionados requisitos, e a demonstração das vantagens, desvantagens e riscos destas.

Compreende-se, entretanto, que a ausência de tal avaliação adequada, já por ocasião da 1ª Contratação, havida em 2014, tornou-a mais complexa no segundo momento, devido à incorporação dos investimentos já efetivados no conjunto de variáveis a serem consideradas, mas não eliminou sua necessidade por ocasião da 2ª contratação, havida em 2017.

Tal consequência advém, entretanto, da própria inadequação do planejamento ao não se avaliar, por exemplo, o risco de “escravização” a fornecedor em função da marca e o consequente impacto na competitividade, no direcionamento da licitação e no custo de manutenção da solução, em confronto com as demais soluções.

Importante ressaltar que tanto a definição de marca quanto o não fracionamento adequado do objeto, abordado em apontamento específico, foram questionados quanto às suas consequências pela Procuradoria Federal Junto à Embratur, nos três expedientes em que se pronunciaram sobre a contratação, mas que culminaram com a aceitação, pela própria Consultoria Jurídica, do posicionamento da área técnica, ao reconhecer, ao final, que se tratava de “opção técnica”, logo, fora de suas atribuições.

Ainda em relação aos requisitos técnicos, abordados adiante em relação à temática arquivística, entende-se equivocada a afirmação de que a avaliação quanto à aderência às orientações técnicas e funcionais do e-ARQ Brasil não seria aplicável. Pelo próprio enunciado do ETPC, é aplicável tal avaliação quando o objetivo de a solução abranger documentos arquivísticos. E é exatamente o que também se argumenta na introdução desta constatação ao se informar que a contratação envolve duas temáticas distintas, incluindo a Gestão Arquivística de Documentos.

A IN SLTI nº 4/2014 prevê também:

- A Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de parcelamento da Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada, em tantos itens quanto se comprovarem técnica e economicamente viáveis, justificando-se a decisão de parcelamento ou não da Solução; e
- Avaliará, ainda, a necessidade de licitações e contratações separadas para os itens que, devido a sua natureza, possam ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, conforme disposto no art. 23, § 1º da Lei nº 8.666, de 1993.
- O ETPC deve considerar, para avaliação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, a observância às orientações, premissas e especificações técnicas e funcionais definidas pelo Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos (e-ARQ Brasil), quando o objetivo de a solução abranger a gestão de documentos arquivísticos digitais e não digitais, conforme Resolução do CONARQ nº 32, de 17 de maio de 2010³⁵;

Quanto a tais previsões observamos que:

Há neste relatório, constatação específica versando sobre a adjudicação por preço global, sem adequada fundamentação, diretamente relacionados à inobservância de tais previsões.

Por oportuno, reforça-se o entendimento de que não houve, por parte da Equipe de Planejamento da Contratação, avaliação oportuna da viabilidade e da vantagem do

³⁵ A Resolução nº 32 remete ao Modelo de Requisitos disposto na Resolução nº 25, descrita a seguir.

parcelamento do objeto e da adjudicação por item, tão somente promovida mediante solicitação de impugnação do Edital³⁶.

Ainda, não somente pela previsão na IN SLTI nº 4/2014, é importante lembrar que a Embratur integra o SINAR e, portanto, deve observar o conjunto de orientações do CONARQ. Nesse sentido as observações estarão consideradas no tópico imediatamente a seguir.

B – ORIENTAÇÕES NORMATIVAS CONARQ – GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS³⁷

Como já mencionado na Constatação que trata sobre a adjudicação por preço global não fundamentada, foram identificadas cinco resoluções do CONARQ relacionadas às especificidades do objeto do pregão. Nestas, foram identificados alguns aspectos/trechos essenciais, destacados a seguir:

- RESOLUÇÃO Nº 6, DE 15 DE MAIO DE 1997: Dispõe sobre diretrizes quanto à terceirização de serviços arquivísticos públicos.³⁸
- RESOLUÇÃO Nº 20, DE 16 DE JULHO DE 2004: Dispõe sobre a inserção dos documentos digitais em programas de gestão arquivística de documentos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos.
 - Os órgãos e entidades integrantes do SINAR deverão identificar os documentos a serem considerados arquivísticos para que sejam contemplados pelo programa de gestão arquivística de documentos.
 - Um programa de gestão arquivística de documentos é aplicável independente da forma ou do suporte, em ambientes, convencionais, digitais ou híbridos.
 - A gestão arquivística de documentos digitais deverá prever a implantação de sistema eletrônico de gestão arquivística de documentos – SIGAD que adotará requisitos funcionais, não-funcionais e metadados estabelecidos.
 - Os requisitos funcionais referem-se a: registro e captura, classificação, tramitação, avaliação e destinação, recuperação da informação, acesso e segurança, armazenamento e preservação.
 - Os requisitos não funcionais referem-se a: utilização de padrões abertos, independência de fornecedor, integração com sistemas legados, conformidade com a legislação e os padrões de interoperabilidade do

³⁶ Vide Constatação específica

³⁷ <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/resolucoes-do-conarq.html>

³⁸ Os aspectos essenciais identificados nesta Resolução foram expostos no apontamento que trata especificamente da adjudicação por preço global.

governo, atendimento a usuários internos e externos, facilidade de utilização e desempenho.

- SIGAD é um conjunto de procedimentos e operações técnicas, característico do sistema de gestão arquivística de documentos, processado por computador. Pode compreender um software particular, um determinado número de softwares integrados, adquiridos ou desenvolvidos por encomenda, ou uma combinação destes. O sucesso do SIGAD dependerá, fundamentalmente, da implementação prévia de um programa de gestão arquivística de documentos.
- RESOLUÇÃO Nº 25, DE 27 DE ABRIL DE 2007: Dispõe sobre a adoção do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos (e-ARQ Brasil) pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.
 - Recomenda a adoção do Modelo de Requisitos e-ARQ.
 - *“O e-ARQ Brasil especifica todas as atividades e operações técnicas da gestão arquivística de documentos, desde a produção, tramitação, utilização e arquivamento até a sua destinação final. Todas essas atividades poderão ser desempenhadas pelo SIGAD, o qual, tendo sido desenvolvido em conformidade com os requisitos aqui apresentados, conferirá credibilidade à produção e à manutenção de documentos arquivísticos.”*
 - O e-ARQ Brasil está dividido em duas partes. A Parte I, Gestão arquivística de documentos, pretende fornecer um arcabouço para que cada órgão ou entidade possa desenvolver um programa de gestão arquivística de documentos, e a Parte II, Especificação de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos, descreve os requisitos necessários para desenvolver o SIGAD.
 - O e-ARQ visa orientar a implantação da Gestão Arquivística de Documentos (GAD), a aquisição ou desenvolvimento de sistemas informatizados.
 - *“Os órgãos e entidades devem estabelecer, documentar, instituir e manter políticas, procedimentos e práticas para a gestão arquivística de documentos, com base nas diretrizes estabelecidas pelo CONARQ.”*
 - *A gestão arquivística de documentos compreende:*
 - *definição da política arquivística;*
 - *designação de responsabilidades;*
 - *planejamento do programa de gestão;*
 - *implantação do programa de gestão.”*

Quanto a tais previsões observamos que:

A contratação ora analisada envolve todas ou grande parte das atividades da Gestão Arquivística de Documentos, em específico as relacionadas às funcionalidades de registro e captura, classificação, avaliação, destinação, recuperação da informação, armazenamento e preservação, compreendendo ainda em seu bojo, o processo de digitalização, que conta ainda com Resolução específica citada adiante.

A justificativa da segunda contratação (realizada em 2017) amparou-se na necessidade de reativação dos serviços interrompidos e, ainda, na necessidade decorrente da implantação do projeto referente ao processo eletrônico de documentos³⁹. Já a Justificativa apresentada na primeira contratação (realizada em 2014), considerada na ocasião necessária e urgente, citou a Gestão de Documentos como parte da Solução, relacionando-a à Política Nacional de Arquivos Públicos e ao Sistema de Gestão de Documentos de Arquivos – SIGA. Mencionou, ainda, consonância com o Projeto de Modernização de Arquivos, conformidade com a Tabela de Temporalidade Documental e com a legislação arquivística vigente, no âmbito do SINAR, tomando como exemplo a própria Resolução CONARQ n° 20.

Apesar das citações apresentadas, não há, entretanto, evidências e demonstrações de efetiva implantação de um programa de gestão arquivística de documentos, de fato integrando às atividades componentes por meio de requisitos funcionais e garantindo observância aos requisitos não funcionais, nos termos das resoluções e de seus correspondentes conceitos e modelos (anexos das resoluções), ou mesmo iniciativa de desenvolvimento do seu estágio inicial, qual seja de definição de uma política arquivística interna.

- RESOLUÇÃO Nº 31, DE 28 DE ABRIL DE 2010: Dispõe sobre a adoção das Recomendações para Digitalização de Documentos Arquivísticos Permanentes.
 - “Devido à natureza complexa de um ambiente tecnológico de rápidas mudanças e, em geral, de custos elevados para sua implementação e manutenção, sugere-se elaborar projetos cooperativos com outras organizações possuidoras de infra-estrutura tecnológica e pessoal especializado, que ofereçam estrutura tecnológica adequada à captura digital, ao acesso e ao armazenamento com garantias de segurança e preservação a longo prazo.”

Quanto a tais previsões observamos que:

Não se identificou evidências de busca e análises de soluções que pudessem compreender tais projetos cooperativos.

³⁹ Decreto n° 8.539, de 8 de outubro de 2015, dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

- RESOLUÇÃO Nº 39, DE 29 DE ABRIL DE 2014: Estabelece diretrizes para a implementação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis para o arquivamento e manutenção de documentos arquivísticos digitais em suas fases corrente, intermediária e permanente, dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.
 - “Os documentos arquivísticos digitais em fase corrente e intermediária devem, preferencialmente, ser gerenciados por meio de um Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos – SIGAD.”
 - “Os documentos digitais em fase permanente são dependentes de um bom sistema informatizado que apoie o tratamento técnico adequado, incluindo arranjo, descrição e acesso, de forma a assegurar a manutenção da autenticidade e da relação orgânica desses documentos.”
 - “O arquivamento e a preservação digital constituem uma questão complexa que envolve muitas variáveis, compromissos de longa duração e a necessidade de expressivos investimentos em infraestrutura tecnológica, pesquisa e recursos humanos. Diante disso, a formação de consórcios, em determinados casos, pode ser a solução mais viável”.

Quanto a tais previsões observamos que:

Conforme observações anteriores, não se identificou abordagem relacionada a tais repositórios e sua confiabilidade, projetos de cooperação ou consórcios, fortalecendo a percepção de inexistência de um programa destinado a integrar as funções da gestão arquivística de documentos.

Apesar de se ter verificado deliberação no âmbito do Comitê Gestor de Tecnologia de Informação da Embratur – CGTI, com manifestação favorável à contratação⁴⁰, os fatos narrados permitem considerar que não há evidências claras da existência de PDTI, instrumento exigido no normativo e necessário para o devido alinhamento estratégico e a priorização dos projetos de Tecnologia da Informação, em especial em se tratando de projeto de tal envergadura e gasto financeiro.

Apesar da evidência da existência de soluções e alternativas de mercado a serem avaliadas, e recomendações para implementação de projetos cooperativos e consorciados com outros órgãos e entidades públicas, não se observou, conforme normatizado, as providências de levantamento, comparação, avaliação e demonstração de tais alternativas.

⁴⁰ O CGTI manifestou-se favoravelmente à contratação (em relação a 1ª contratação em 2014), condicionada à avaliação do Presidente, conforme Ata da 4ª Reunião, ocorrida em 11 de junho de 2013. Não foi localizado documento de registro da avaliação e aprovação do Presidente.

Apesar de representar a regra, a viabilidade do fracionamento do objeto não foi adequadamente avaliada de pronto e oportunamente, mas tão somente após medida de impugnação do Edital (e com as ressalvas efetuadas em constatação própria).

Apesar de reservadas e exclusivas para execução direta, a atividade de guarda documental foi expressamente incluída como subitem da contratação, havendo ainda potencial risco de a atividade de avaliação ser desempenhada no bojo do subitem denominado Gestão Arquivística e Classificação Documental.

Apesar da utilização de conceitos e citações de modelos, padrões e resoluções do CONARQ na(s) justificativa(s) para a(s) contratação(ões), não há evidência de sua adoção integral, com estabelecimento de uma política arquivística e de um programa de gestão, visando a adequada integração das funcionalidades, processos e sistemas componentes da Gestão Arquivística de Documentos.

Ademais, importante mencionar que a Embratur passou a utilizar também o Sistema Eletrônico de Informações – SEI, solução de processo eletrônico, desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), que foi escolhida para uso na administração pública federal no contexto do Processo Eletrônico Nacional – PEN.

Conclui-se, portanto, com um conjunto de evidências que demonstram fragilidade do planejamento desenvolvido, implicando a sua necessária reavaliação, para incorporação dos preceitos normativos e técnicos, não limitados aos já elencados.

Adicionalmente, evidenciadas as falhas na avaliação das alternativas de solução, com presumível impacto nos resultados e benefícios oriundos da execução do contrato finalizado, é indicada a abordagem avaliativa de sua fiscalização, produtos e resultados.

Manifestação da Unidade Examinada

A Embratur apresentou despacho da Presidência e da Diretoria de Gestão Interna, concluindo por proceder *“com a anulação do Pregão Eletrônico nº 11/2017 e rescisão do Contrato nº 37/2017, respeitados o contraditório e a ampla defesa, nos termos do art. 49 da Lei n. 8.666, de 1993, zelando pela boa e regular instrução processual, consubstanciado no poder-dever da Administração em anular seus próprios atos quando eivados de vícios”*.

Informou ainda que *“alertará para as constatações dessa CGU, de modo a evitar fragilidades nos projetos de planejamento de futuras contratações”*.

Em manifestação ao relatório preliminar, a Entidade informou que a Portaria nº 154, de 31 de agosto de 2016, instituiu a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos de Arquivo da Embratur, objetivando *“realizar estudo para verificar a viabilidade de instituir a política arquivística e o programa de gestão arquivística na Entidade, em conformidade com as orientações das Resoluções do Conarq”*.

Também informou que a Portaria nº 85, de 28 de setembro de 2017, aprovou e alterou o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação referente ao período de 2015-2019, e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação para 2017-2018.

Análise do Controle Interno

A Entidade informou dar saneamento às irregularidades da licitação e contratação, promovendo ao cancelamento dos atos, providências suficientes aos fatos apontados para dar tratamento de forma não estrutural.

A instituição da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos de Arquivo da Embratur representa uma iniciativa para tratar sobre o assunto. O resultado dos trabalhos será monitorado por meio da recomendação emitida.

Ressalta-se que apesar da informação sobre a existência do PETI e do PDTI, tais planos não foram disponibilizados e por consequência não houve análise destas peças nesta auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Sem prejuízo da necessidade de análise, fundamentação e observância aos demais preceitos técnicos e normativos e tendo em vista a necessidade de contratações da Embratur nas áreas de Tecnologia da Informação e Gestão Arquivística, recomenda-se em específico: Elaborar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI e, caso existente, assegure e demonstre, nos processos de instrução e documentos de planejamento de contratações de TI, a adequada vinculação destas contratações com os planos estratégico e diretor específicos da área, a exemplo do PDTI, assim como com o Plano Estratégico Institucional, nos termos previstos na Instrução Normativa SLTI nº 4, de 11 de setembro de 2014.

Recomendação 2: Sem prejuízo da necessidade de análise, fundamentação e observância aos demais preceitos técnicos e normativos e tendo em vista a necessidade de contratações da Embratur nas áreas de Tecnologia da Informação e Gestão Arquivística, recomenda-se em específico: Instituir a política arquivística e o programa de gestão arquivística da entidade, em conformidade com as orientações técnicas emanadas das Resoluções CONARQ.

3. Consolidação de Resultados

Com base nos exames realizados, conclui-se que foram inadequadas e insuficientes as análises e fundamentações técnicas e estratégicas das possíveis soluções a atender às necessidades da Entidade, consubstanciadas em deficiências de instrução nos mecanismos formais e normatizados de planejamento da contratação, resultando na indevida e desvantajosa adjudicação por preço global, por sua vez tornando irregular a contratação parcelada por itens.

Ainda, houve inobservância de orientação técnica e de procedimento previsto em normativo para seleção da proposta vencedora, baseada em considerações subjetivas e entendimento equivocado da preponderância do princípio da economicidade, em detrimento dos demais princípios que devem reger as licitações e a Administração Públicas.

Vale, por último, salientar que após a apresentação dos demais fatos a Entidade informou dar saneamento parcial às irregularidades da licitação e contratação, promovendo ao cancelamento dos atos.

ANEXO III – Manifestação e Análise da Constatação 3 - Inadequada rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações da CGU, com riscos de intempestividade

Em manifestação aos fatos apresentados no início de julho, a Embratur informou que no mês de junho/2018, *“como de costume”*, atualizou o Sistema Monitor e que das recomendações em monitoramento, *“15 (quinze) aguardam manifestação da CGU, 05 (cinco) estão em fase de elucidação, 02 (duas) podem ser baixadas e 02 (duas) dependem de outros entes por se tratar do FASET.”*

Argumentou ainda que a análise desta CGU se baseia em *“informações desatualizadas há mais de 30 dias”*, e que *“o Sistema Monitor mantém o status de MONITORANDO, quando na realidade foi respondida e depende de nova análise dessa CGU para que se assim entender, efetue a baixa”*.

E concluiu que *“a AUDIT vem acompanhando e realizando efetivamente seus trabalhos de forma que entendemos ser infundada a afirmação com o apontamento de ‘Inadequada rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU’.”*

Importante salientar, diante de tal manifestação, que:

- todas as 22 recomendações pendentes, apuradas na data de referência da análise, 28 de maio, tinham registradas no campo “Pendência” do Sistema Monitor o texto “Para providências do Gestor”, tendo ainda como seus últimos registros, datados, posicionamentos desta CGU com prazos estabelecidos para atendimento.
- Em 21 destas, os prazos estavam vencidos, sem registro de providências ou justificativas a partir dos últimos posicionamentos desta CGU requerendo providências dentro do prazo, alguns desses posicionamentos datados há pelo menos 20 meses.
- Os novos registros contendo a informação “Em análise pela CGU” no campo “Pendência”, relacionadas as recomendações vencidas, somente foram alcançados posteriormente a data de referência, por ação da EMBRATUR, subsequente à provocação desta CGU requerendo a devida atualização.
- A Portaria CGU nº 500, de 08 de março de 2016, itens 3.1 e 3.3 definem “o Plano de Providências Permanente, como instrumento que consolida as medidas a serem tomadas pelas UPC, deverá conter as providências **atualizadas** adotadas para regularizar ou sanear as falhas apontadas em ações de controle realizadas pelo órgão de controle interno competente, ou **justificativas** para sua não adoção. É **responsabilidade** do gestor garantir a execução das providências por ele assumidas, bem como **manter atualizado esse instrumento**, na medida da adoção de providências no âmbito da UPC”, sabendo-se que “o processo de

monitoramento das recomendações elencadas no Plano de Providências Permanente ocorrerá através do Sistema Monitor para aquelas unidades que se encontram habilitadas no sistema”.

- O controle inadequado dos prazos e a falta de tempestividade no atendimento das recomendações além de poder resultar no crescimento do estoque de recomendações, ampliando a dificuldade do gerenciamento, aumentam os riscos de agravamento das situações objeto de recomendações e mesmo de danos ao erário, a exemplo dos casos destacados adiante.

Reconhece-se, oportunamente, o esforço da Embratur para atualizar as informações em cumprimento à solicitação da auditoria. As informações serão analisadas devidamente pela CGU. Porém, considerando os números relativos ao levantamento realizado até 28 de maio de 2018, e ao tempo de permanência das recomendações na situação “para providências do gestor”, conclui-se que há deficiência na rotina de controle de prazos e atualização das providências no Sistema Monitor.

ANEXO IV – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DOS AUDITORES

MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO PRELIMINAR

“1. Trata-se da análise do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas da Embratur, referente ao exercício de 2017, realizada pela Controladoria Geral da União, que teve as seguintes áreas de gestão e temas como escopo de avaliação citados na introdução do Relatório:

Gestão de Pessoas;

Gestão de Compras e Contratações;

Gestão de Tecnologia da Informação;

Cumprimento de Deliberações do TCU;

Recomendações da CGU;

Atuação da Auditoria Interna da Embratur e

Conformidade das Peças do Processo de Contas.

2. Das 07 (sete) áreas citadas pela CGU, as principais conclusões do relatório preliminar, se referem à redução do quadro de servidores por cessão da força de trabalho; à deficiência no acompanhamento das recomendações da CGU; falhas nas etapas de planejamento da contratação, de negociação e de seleção da proposta em processo licitatório na área de TI. Portanto, de toda a gestão analisada resultaram em 03 recomendações, quais sejam:

I - Reavaliar a situação de seus servidores cedidos e requisitados à Embratur, desenvolver e adotar indicador para controle do quantitativo de servidores cedidos, definindo meta, monitorando e envidando esforço para seu alcance, como resultado, de forma a minimizar os índices desfavoráveis apontados pela Auditoria Interna e por esta CGU, sem prejuízo de todas as ponderações adequadas à Gestão de Pessoas.

II - Incorporar, à matriz de risco utilizada para planejamento das ações da auditoria interna, critério voltado a retratar e a dimensionar/ponderar as vulnerabilidades (criticidades/riscos) associadas aos macroprocessos/ temas, mantendo a memória de cálculo das ponderações alcançadas em termos de impacto e probabilidade.

III - Cumprir o Art. 17 da IN SFC 24/2015, preparando, atualizando e disponibilizando mensalmente o relatório gerencial sobre a situação das recomendações e com os elementos estabelecidos na norma (justificativas dos gestores para cada recomendação não implementada ou implementada parcialmente, com indicação de prazo para sua efetivação).

2.1. No que se refere à primeira recomendação, cumpre esclarecer que a Embratur em 22/09/2017, editou a Portaria nº 83, a qual suspendeu, por tempo indeterminado, as cessões dos servidores - anexo I (SEI 0162656).

2.1.1. Todavia, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na recém editada Portaria nº 193, de 03/07/2018, prevê em seu art.3º, que a alteração da lotação ou exercício de empregado ou servidor para compor força de trabalho é irrecusável e não depende da anuência prévia do órgão ou entidade ao qual ele está vinculado.

2.1.2. Portanto, naquilo que é possível, a Embratur diante da redução de sua força de trabalho vem envidando esforços a fim de evitar tal ocorrência, apesar disso, por fatos alheios à sua vontade, por vezes é obrigada a disponibilizar seus servidores para outros órgãos/entidades, mesmo carecendo de mão de obra.

2.2. Quanto à recomendação 02, conforme informado na Nota Técnica nº10/AUDIT, de 13/07/2018, “a Auditoria Interna, em especial após ter recebido o primeiro treinamento sobre o assunto, dado por essa CGU, em maio de 2018, abordando a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP Nº 1/2016, busca aprimorar os métodos de Avaliação de Riscos da Auditoria, associados aos macroprocessos da Embratur”. Ressalte-se que o PAINT em comento foi analisado pela CGU, aprovado pela Nota Técnica 834/2018/CGIT, de 28/03/2018, sem ressalvas.

2.2.1. No entanto, no planejamento das ações de auditoria interna (PAINT), buscar-se-á o aprimoramento da Matriz de Risco e sua aplicação com foco na avaliação dos elementos de maior probabilidade e impacto sobre os objetivos da Embratur, bem como o possível dimensionamento das vulnerabilidades.

2.3. A respeito da recomendação 03, foi verificado pela CGU (fls.18) que a AUDIT adota prática de monitoramento e informação à presidência da Embratur, restando, todavia atentar para o disposto no art.17, da IN SFC 24/2015, que prevê a emissão de relatório gerencial mensal contendo “as justificativas dos gestores para cada recomendação não implementada ou implementada parcialmente, com indicação de prazo para sua efetivação”.

2.3.1. Em que pese a norma estabelecer a emissão mensal de relatórios, para cumprir o disposto no artigo 17 da referida IN, tendo em vista o reduzido quantitativo de recomendações, entendemos ser o bastante a emissão de 03 relatórios gerenciais por ano, ou seja, de periodicidade quadrimestral, conforme explicitado na reunião de busca de solução, de 20/08/2018.

3. Adentrando na análise do conteúdo do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas da Embratur, referente ao exercício de 2017, realizada pela Controladoria Geral da União, entendemos que careceu de análise a respeito dos resultados da gestão e efetividade das ações, ou seja, qual o alcance a partir dos investimentos realizados na promoção do destino brasileiro no exterior, dentro da sua missão e programa de governo.

3.1. Cito por exemplo o contrato nº 21/2013, celebrado com a Promo Inteligência Turística LTDA, para o Lote I, pelo valor de R\$ 3.393.845,50 (três milhões, trezentos e noventa e três mil oitocentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos), que foi fruto do elogiado Relatório de Auditoria Nº 10/AUDIT, porém a CGU não adentrou na sua execução e resultados alcançados pelo atual modelo, tendo sido questionado tão somente o andamento do estudo comparativo do modelo mais vantajoso.

3.2. Cumpre destacar que a Decisão Normativa TCU 163/2017, que dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão e demais informações referentes à prestação de contas do exercício de 2017, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, traz em seu art.13, o objetivo da Auditoria Anual nas Contas, a seguir transcrito:

Art. 13. A auditoria anual nas contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar

melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal.

Parágrafo único. As conclusões da auditoria devem ter como base a análise:

I - da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão;

II - da confiabilidade e efetividade dos controles internos relacionados à consecução dos objetivos institucionais e à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros;

III - do desempenho da gestão;

IV - da exatidão das demonstrações contábeis.

3.3. Neste sentido a CGU ao analisar a atuação desta Auditoria Interna e apontar a inadequação da Matriz de Risco do PAINT aprovado pela CGU, e do monitoramento do conjunto das recomendações para Embratur assim se posicionou (pág.18 do relatório): "A consequência da inadequação da Matriz de Risco é o eventual direcionamento de esforços para questões com baixa criticidade, preterindo-se temas estratégicos para o alcance dos resultados da Entidade. "

3.4. Apesar da previsão da DN TCU 163/2017, bem como do próprio apontamento da CGU acima descrito, em nosso entendimento o Relatório de Avaliação se pautou principalmente em formalidades sem avaliar a atuação da Auditoria com seus resultados e aprimoramento do desempenho da gestão da EMBRATUR, em sintonia com o que estabelece o item 17 da recente Instrução Normativa CGU nº 3/2017, que aprova o referencial técnico da atividade de Auditoria Governamental.

17. Os serviços de avaliação compreendem a análise objetiva de evidências pelo auditor interno governamental com vistas a fornecer opiniões ou conclusões em relação à execução das metas previstas no plano plurianual; à execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; à regularidade, à economicidade, à eficiência e à

eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública; e à regularidade da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

3.5. *Ainda sobre a IN CGU 03/17, a atuação da auditoria interna nada tem a ver com os atos de gestão em consonância com o item 18:*

18. Por natureza, os serviços de consultoria representam atividades de assessoria e aconselhamento, realizados a partir da solicitação específica dos gestores públicos. Os serviços de consultoria devem abordar assuntos estratégicos da gestão, como os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos e ser condizentes com os valores, as estratégias e os objetivos da Unidade Auditada. Ao prestar serviços de consultoria, a UAIG não deve assumir qualquer responsabilidade que seja da Administração.

3.6. *Pelo teor do Relatório da CGU, sua análise se ateve principalmente à formalismos no planejamento da AUDIT e no monitoramento do sistema Monitor/CGU.*

4. *Assim, em que pesem os comentários acima, esta AUDIT se submete às recomendações da Controladoria Geral da União e reitera sua posição institucional de melhoria e aperfeiçoamento constante dos atos de gestão na execução da Política Nacional de Turismo para a promoção, ao marketing e ao apoio à comercialização dos destinos, serviços e produtos turísticos brasileiros no mercado internacional.”*

ANÁLISE DOS AUDITORES

Sobre o entendimento da Auditoria Interna de que o Relatório Preliminar “*careceu de análise a respeito dos resultados da gestão e efetividade das ações*”, reiteramos que o escopo dos trabalhos foi apresentado à Embratur na reunião de abertura da auditoria, sendo: gestão de tecnologia da informação (item 5 do Relatório), gestão de compras e contratações (itens 6 e 7); cumprimento da deliberação do TCU (conclusão do relatório); Recomendações da CGU (item 3); conformidade das peças do processo (item 8); atuação da Audit (item 4). Na análise das recomendações da CGU também foram abordados os temas da área fim sobre “Escritórios Brasileiros de Turismo” e sobre o evento “Goal to Brasil”.

Além desses, aspectos relacionados à gestão de pessoas também foram enfoque da auditoria.

Eventuais análises sobre a manifestação da Entidade estão descritas ao longo do Relatório.