

Relatório de Auditoria Anual de Contas



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

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA - SE/MTUR

Exercício: 2011

Processo: 72031.002773/2012-16

Município - UF: Brasília - DF

Relatório nº: 201203332

UCI Executora: SFC/DRTES - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Turismo e de Esporte

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201203332, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pela Secretaria Executiva - SE/MTur.

1. Introdução

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 15/03 a 30/04/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

3. Verificamos no Processo de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-107/2010 e 110/2010.

4. Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-110/2010, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A partir da análise da conformidade das peças do Relatório de Gestão do exercício de 2011 referente ao Processo de Contas n.º 72031.002773/2012-16 da Secretaria Executiva/SE do MTur, foi observado que o gestor elaborou todas as peças atribuídas à Unidade, contemplando os formatos e conteúdos obrigatórios, não sendo verificada nenhuma inconsistência.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A avaliação dos resultados quantitativos será feita a partir da análise da execução das ações finalísticas do Programa 1166 Turismo Social no Brasil – Uma Viagem de Inclusão. Essa avaliação faz parte do escopo do Relatório de Auditoria de Contas nº 201203337, referente à Unidade Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo – SNPDTur.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A avaliação dos indicadores de Gestão será feita a partir da análise da execução das ações finalísticas do Programa 1166 Turismo Social no Brasil – Uma Viagem de Inclusão. Essa avaliação faz parte do escopo do Relatório de Auditoria de Contas nº 201203337, referente à Unidade SNPDTur.

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

As análises efetuadas permitiram evidenciar que não existem estudos relacionados ao dimensionamento da força de trabalho do Ministério do Turismo, no que diz respeito ao quantitativo, composição e perfil, bem como quanto à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades.

Acrescente-se que há uma dependência da força de trabalho dos servidores temporários e essa situação precisa ser considerada pela área responsável, pois são funcionários sem vínculo permanente com a Administração Pública e que podem ser desligados a qualquer momento, deixando uma lacuna na realização das atividades.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

Com o objetivo de avaliar a estrutura de controles internos da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo selecionou-se as áreas de Recursos Humanos e a área de Recursos Logísticos em razão da natureza das unidades da estrutura que compõem a estrutura da Secretaria Executiva. Essa avaliação partiu das informações apresentadas no item 9 do Relatório de Gestão, produzido pela Unidade Jurisdicionada, e considerou os levantamentos efetuados pela equipe de auditoria nos trabalhos de campo. Foram utilizados, também, como critério de avaliação da estrutura de controle os seguintes parâmetros: a) ambiente de controle; b) avaliação de risco; c) procedimentos de controle; d) informação e comunicação; e) monitoramento.

Das análises efetuadas, verificou-se a necessidade de aprimorar os controles da área de Recursos Humanos. Em inspeção realizada na área observou-se que o acompanhamento da situação dos servidores cedidos, por exemplo, é realizado por intermédio de planilhas nos computadores dos responsáveis. Tal sistemática está sujeita a riscos em razão da falta de senhas de acesso e por depender da iniciativa diária de consulta por parte dos responsáveis.

Evidenciou-se, ainda, que não há sistemática de identificação e avaliação dos riscos associados à área de recursos humanos. É importante iniciar estudos para considerar o risco associado à atividade da Unidade Jurisdicionada. A partir de avaliações básicas, como possíveis ameaças à segurança das instalações ou a fragilidade dos recursos de Tecnologia da Informação disponíveis.

Em relação à área de Recursos Logísticos, verificou-se que a unidade não dispõe de manuais e/ou documentos que formalizam as tarefas da área de licitações. A unidade utiliza informações disponíveis na internet nos sites do COMPRASNET e do TCU. Mesmo que os servidores realizem pesquisas na internet, faz-se necessário uma formalização interna de rotina de pesquisa, ou até mesmo o desenvolvimento de manuais e cartilhas do próprio órgão.

Conforme ocorre na área de recursos humanos, verificou-se que na área de recursos logísticos não há sistemática de identificação e de avaliação dos riscos.

Assim sendo, verifica-se que a Secretaria Executiva do Ministério do Turismo deve dispor de rotinas para a avaliação de riscos nas principais áreas de gestão do órgão. Nessa linha, é essencial o desenvolvimento de ferramentas para servir de instrumentos de prevenção e de detecção dos riscos na área de gestão de recursos humanos e de recursos logísticos. Registre-se que o Relatório de Gestão apresenta informação referente à existência de histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade.

2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

Com o objetivo de avaliar a aderência da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo aos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação e na contratação de serviços ou obras, foi efetuada análise das informações constantes do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo.

Das informações do Relatório de Gestão verificou-se que a unidade jurisdicionada não tem incluído critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações. Da mesma forma não tem sido considerada a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras, como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços.

Registre-se que o gestor informou em seu relatório de gestão que adota parcialmente, nas aquisições efetuadas, critérios como a produção com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A partir dos levantamentos efetuados verificou-se que apesar do Ministério do Turismo ter estabelecido um comitê para decidir sobre a priorização das ações e investimentos de TI, buscando o alinhamento entre as atividades de TI e as ações do Ministério, para o exercício de 2011, o Ministério ainda não dispunha de um Planejamento Estratégico Institucional – PEI aprovado, e como consequência, não dispunha de Plano Estratégico de Tecnologia em Informação – PETI em vigor. Observa-se que há a necessidade do Ministério do Turismo aperfeiçoar o seu processo de planejamento institucional, de forma a organizar estratégias, ações, prazos e recursos financeiros, humanos e materiais, a fim de minimizar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e de prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais do órgão.

Outra constatação importante refere-se à inexistência de comitê gestor de segurança da informação. Essa situação representa um risco para as ações do órgão, com probabilidade de ocorrência de ações ineficazes, descoordenadas e sem alinhamento com os objetivos estratégicos da instituição. Assim sendo, há a necessidade de realizar um estudo formal sobre a capacidade do Ministério do Turismo quanto aos recursos humanos aptos a efetuar a gestão de processos de tecnologia da informação, atendendo ao disposto na Instrução Normativa n.º 04, de 19/05/2008, emitida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento.

2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A execução orçamentária das transferências voluntárias do Ministério do Turismo esta sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Convênios – CGCV (UJ 540012), que executa atividades relacionadas à execução e acompanhamento de transferências voluntárias.

Assim, apesar da CGCV compor a estrutura organizacional da Diretoria de Gestão Interna da Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo, a Decisão Normativa TCU n.º 108, de 24/11/2010, estabelece que esta deve apresentar relatório de gestão e Processo de Contas Individual. Dessa forma, as análises referentes às transferências voluntárias efetivadas pelo Ministério do Turismo comporão os relatórios de auditoria das secretarias finalísticas e da Coordenação-Geral de Convênios.

2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Conforme escopo definido para a avaliação da gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo – SE/MTur, foram avaliados os processos licitatórios executados à conta dos recursos da Ação 2272 - Gestão e Administração do Programa. A avaliação incluiu, além das despesas conduzidas diretamente pela Secretaria Executiva (UJ 540003), as ações conduzidas pela Coordenação de Recursos Logísticos - CGRL/MTur (UJ 540004).

As análises foram efetuadas considerando a diretriz estabelecida no Plano de Auditoria, sob os seguintes aspectos: a) demonstração da necessidade da contratação; b) justificativa para a quantidade solicitada; c) adequação da modalidade utilizada; d) planejamento da compra; e) utilização de pesquisa de preços prévia. Então, considerando estritamente as despesas da Ação Programática 2272, os procedimentos licitatórios analisado não apresentaram impropriedades relevantes.

Ainda na definição do escopo deste trabalho, verificou-se que durante o exercício de 2011 foram liquidadas despesas no total R\$ 9.734.008,84 à conta do Contrato nº 04/2011, celebrado entre o Ministério do Turismo e a empresa Promo Inteligência Turística Ltda. (CNPJ 10.460.019/0001-74), conforme processo autuado sob o nº 72030.000468/2010-38. Essas despesas foram executadas na Ação Orçamentária 5130 – Salão Brasileiro do Turismo – Roteiros do Brasil, que tem por finalidade apresentar os produtos, roteiros, destinos e segmentos turísticos de qualidade, estruturados pelo processo de regionalização, valorizando a diversidade e as possibilidades de associação de produtos a atividades turísticas, para fins de promoção e comercialização. Então, pelo critério de relevância da referida ação foram avaliados os atos praticados na condução do procedimento licitatório.

Os resultados indicaram impropriedades tais como: a) escolha inadequada da modalidade de licitação para a contratação; b) pesquisa de preços deficiente, com ausência de análise crítica do Ministério do Turismo sobre os valores obtidos; c) falhas na avaliação da habilitação técnica exigida; e d) adjudicação de licitação em valores acima da dotação orçamentária definida em lei.

Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios

2.10 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

O Ministério do Turismo não utiliza Cartões de Pagamento do Governo Federal (CPGF).

2.11 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Conforme pesquisa realizada no SIAFI, exercício de 2011, verificou-se a inexistência de saldos nas contas contábeis 21211.11.00 - Fornecedores por Insuficiência de Créditos/Recursos; 21212.11.00 - Pessoal a pagar por Insuficiência de Créditos/Recursos; 21213.11.00 - Encargos por Insuficiência de Créditos/Recursos; 21215.22.00 – Obrigações Tributárias por Insuficiência de Créditos/Recursos e 21219.22.00 – Débitos Diversos por Insuficiência de Créditos/Recursos.

2.12 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar

Em pesquisa ao SIAFI, identificou-se a inscrição de Restos a Pagar Não Processados no Ministério do Turismo de um total de R\$ 92.236.999,48. A partir do resultado da pesquisa realizada, foram selecionadas, pelo critério de materialidade, amostra de notas de empenho de recursos inscritos na conta Restos a Pagar Não Processados.

Após análise das documentações comprobatórias e das justificativas de manutenção em restos a pagar

apresentadas pela Secretaria Executiva do Ministério do Turismo, constatou-se que os procedimentos atenderam às disposições do Decreto nº 93.872/86.

2.13 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas

A partir de levantamentos efetuados na área de recursos humanos, observou-se o cumprimento da obrigatoriedade da apresentação da declaração de bens e rendas em cumprimento à Lei nº 8.730/1993. No entanto vale registrar que a unidade responsável não dispõe de um controle informatizado da entrega dos documentos.

2.14 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

O Ministério do Turismo não é responsável pela gestão de renúncias tributárias.

2.15 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Quanto à avaliação da atuação da Unidade na implementação das determinações contidas em Acórdãos do Tribunal de Contas da União exarados no exercício de 2011. Não foram identificados casos de descumprimento das determinações do TCU. Ressalte-se que esta análise não exclui a necessidade de avanços por parte da unidade em algumas providências.

2.16 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Da análise das providências informadas em relação às recomendações exaradas pela Secretaria Federal de Controle Interno em função das constatações registradas no Relatório n.º 201108637, que consolidou a avaliação da gestão referente ao exercício de 2010 da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo, verificou-se que não foram adotadas as providências necessárias para o solução definitiva das impropriedades apontadas no Relatório n.º 201108637. Foram evidenciados avanços sobretudo na definição dos planejamentos estratégicos da unidade, porém ainda resta na situação “pendente de atendimento” uma quantidade considerável de recomendações emitidas pela Secretaria Federal de Controle Interno.

2.17 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

2.2.2.12. *Superfaturamento de preços no contrato de organização de eventos de 245 %, em média.*

3. Conclusão

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

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à

consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Informamos que os servidores listados abaixo, cujas assinaturas não foram apostas neste relatório, não estavam presentes quando da geração final deste documento por motivo previsto legalmente, apesar de terem efetivamente atuado como membros da equipe de auditoria.

Brasília/DF, 30 de julho de 2012.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Turismo e Esportes

Achados da Auditoria - nº 201203332

1. CONTROLES DA GESTÃO

1.1. Subárea - CONTROLES EXTERNOS

1.1.1. Assunto - ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.1.1.1. Informação

Trata-se de avaliação da atuação da Unidade na implementação das determinações contidas em Acórdãos do Tribunal de Contas da União exarados no exercício de 2011. Em pesquisa ao sítio do Tribunal de Contas da União - TCU no endereço <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario> foram identificados 3 (três) acórdãos emitidos pelo TCU, durante o exercício de 2011, com recomendações para a Secretaria Executiva do Ministério do Turismo, são eles:

- Acórdão 1337/2011 - Plenário
- Acórdão 2338/2011 - Plenário
- Acórdão 10088/2011 - Primeira Câmara

O Acórdão 1337/2011 – Plenário trata da Tomada de Contas da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo, relativa ao exercício de 2007, e dentre as determinações não consta recomendação para a Controladoria-Geral da União - Acórdão 2338/2011 – Plenário trata de embargos de declaração opostos ao Acórdão 1337/2011 - Plenário, pelo qual o Tribunal julgou irregulares as contas e imputou débito e/ou multa aos recorrentes. Ao deliberar sobre o assunto, os Ministros do Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992, rejeitaram os embargos de declaração.

O Acórdão 10088/2011 - Primeira Câmara trata de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Turismo, em virtude da não aprovação da prestação de contas relativa ao Convênio nº 083/2004, cujo objeto consistia em dar apoio à promoção ao evento de turismo "São João do Belém de Maria 2004", com vigência no período de 18/6/2004 a 15/11/2004. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade e os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, decidiram julgar irregulares as contas. Não foram emitidas recomendações para a Controladoria-Geral da União.

1.1.2. Assunto - ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

1.1.2.1. Informação

Trata-se da análise das providências informadas e das justificativas apresentadas em relação às recomendações exaradas pela Secretaria Federal de Controle Interno em função das constatações registradas no Relatório n.º 201108637, que consolidou a avaliação da gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo.

Apresenta-se a seguir, para cada recomendação emitida, o posicionamento do gestor, com as providências adotadas e/ou justificativas apresentadas, seguido da análise e de recomendações adicionais, se necessário, em tópicos organizados pelo número da constatação no Relatório n.º 201108637.

2.1.2.1 - CONSTATAÇÃO: (010)

Ausência de menção da utilidade e da mensurabilidade dos indicadores definidos pela unidade.

RECOMENDAÇÃO 1:

Elaborar indicadores de resultado que auxiliem na avaliação da atividade finalística da UJ, por meio do cumprimento de demandas e tarefas que possibilitem a efetivação das políticas públicas, de modo a permitir a mensurabilidade dos resultados alcançados.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício n.º 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

A partir desta nova gestão a Secretaria-Executiva estará priorizando as ações que objetivem dar cumprimento, à recomendação aqui exarada, valendo registrar que já se deu início aos trabalhos visando a elaboração do Plano de Gestão Estratégica do MTur e ao seu Plano de Ação Anual com vistas ao período de 2012/2014.

Configura-se, ainda, objetivo da SE que as ações referentes a elaboração, acompanhamento e avaliação dos indicadores de desempenho sejam feitas por meio de ferramenta própria para este fim, permitindo o acompanhamento periódico informatizado daqueles indicadores.

Complementando as informações constantes no Ofício n.º 586/2011/AECI/MTur, o MTur informou mediante o Ofício n.º 250/2012/AECI/MTur, de 23/04/2012, que encaminhou o Memorando n.º 70/2012/DGI/SE, de 19/04/2012, sobre a existência, no Relatório de Gestão 2011 (pág. 91, item 2.4.7 Indicadores Institucionais), do Quadro XLV contendo o rol dos seguintes indicadores afeitos à UJ Secretaria Executiva, a serem apurados no processo de monitoramento do Plano de Ação 2012:

- Objetivo Estratégico: Implantar gestão estratégica e comunicação integrada;
- Objetivo Estratégico: Instituir a cultura voltada aos valores, aos resultados e à responsabilidade socioambiental;
- Objetivo Estratégico: Garantir a eficiência, efetividade e transparência na aplicação dos recursos; e
- Objetivo Estratégico: Prover soluções integradas de tecnologia e comunicação, seguras e de alto desempenho.

Análise da Auditoria:

Levando-se em consideração que os indicadores foram criados, CONSIDERA-SE A

RECOMENDAÇÃO ATENDIDA.

2.1.4.1 - CONSTATAÇÃO: (027)

Ausência de elaboração do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – TI pelo Ministério do Turismo.

RECOMENDAÇÃO 1:

Providenciar a elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério do Turismo.

RECOMENDAÇÃO 2:

Providenciar a elaboração do Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação/PETI, o qual deverá estar alinhado ao Plano Estratégico do Ministério do Turismo.

RECOMENDAÇÃO 3:

Após a elaboração do PETI, verificar a aderência do PDTI 2011 ao PETI e, caso necessário, realizar as adequações devidas.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

RECOMENDAÇÃO 1:

O MTur vem desenvolvendo estudos, desde maio de 2011, no sentido de estabelecer parâmetros para um planejamento global na atualização da formulação da política do turismo. Definirá os contornos de um planejamento estratégico e desenvolvimento institucional para fazer frente aos desafios estruturados.

RECOMENDAÇÃO 2:

O Planejamento Estratégico de TI insere-se no conjunto de atribuições do COMITÊ GESTOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO e é elaborado a partir das diretrizes construídas no Planejamento de Gestão Estratégica Institucional e na ausência destes deverá estar assentado no PPA, consoante disciplina contida na IN/SLTI/MPOG nº. 04/2010. Logo, o atendimento desta recomendação fica dependente da conclusão do PGE e/ou do PPA.

RECOMENDAÇÃO 3:

Verificar a aderência do PDTI 2011 ou 2012 ao PETI e, caso necessário, serão realizadas as adequações devidas.

Complementando as informações constantes no Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, o gestor manifestou-se mediante o Ofício nº 269/2012/AECI/MTur, de 25/04/2012, que encaminhou o Memorando nº 77/2012/DGI/SE, de 24/04/2012, contendo, em anexo, uma Planilha de Acompanhamento das providências com os documentos, evidenciando as condições e a situação de cada uma das ações implementadas pelo MTur. O conteúdo da planilha para as recomendações referentes a essa constatação encontra-se a seguir:

RECOMENDAÇÃO 1:

A implementação efetiva em 2012 e 2013. As atividades serão definidas pela SE.

RECOMENDAÇÃO 2:

O Comitê de TI adotará as seguintes providências:

- *Indicar servidores para compor equipe de elaboração do PETI, designando o seu Coordenador;*
- *Estabelecerá as ações e diretrizes macro que irão integrar o PETI;*
- *Definirá o cronograma de elaboração do PETI;*
- *Avaliar necessidades de capacitação em Gestão do Planejamento Estratégico;*
- *Prover capacitação, se necessário;*
- *Responsabilizar-se-á pelo acompanhamento, planejamento, execução, monitoramento e realinhamento do PETI.*

RECOMENDAÇÃO 3:

As ações desta recomendação 3 ficarão a cargo da DGI/CGTI.

Análise da Auditoria:

As ações empreendidas para o atendimento das recomendações estão em fase inicial e não alcançam o objetivo final que é a elaboração dos documentos. Assim sendo, CONSIDERA-SE PENDENTE O CUMPRIMENTO DA RECOMENDAÇÃO.

2.1.4.2 - CONSTATAÇÃO: (028)

Inexistência de Política de Segurança da Informação (PSI) no Ministério do Turismo; Ausência de área específica (Comitê Gestor da Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação.

RECOMENDAÇÃO 1:

Providenciar a designação de área específica (Comitê Gestor da Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação no Ministério do Turismo.

RECOMENDAÇÃO 2:

Providenciar a definição e formalização da Política de Segurança da Informação (PSI) mediante documento específico.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

Considerando os termos da Instrução Normativa nº 1, de 13 de junho de 2008, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que disciplina a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações na Administração Pública Federal, faz-se necessária que a criação do Comitê Institucional de Política de Segurança da Informação do Ministério do Turismo, onde nele se farão representar as Secretarias Fins e Meio. Competirá àquele Comitê Institucional de PSI/MTur:

- 1. Elaborar e apresentar proposta de regimento interno do Comitê;*
- 2. Apresentar à DGE/SE o projeto de Política de Segurança da Informação, promovendo seu alinhamento com as normas emanadas da Secretaria de Segurança Institucional da Presidência da República;*

3. Promover o alinhamento do projeto de Segurança da Informação da CGTI à Política Institucional de Segurança Informação;

4. Elaborar campanha institucional de divulgação e implantação da PSI/MTur;

5. Elaborar mecanismos de avaliação periódica da PSI/MTur com elaboração de indicadores de desempenho e de incidentes, objetivando promover manutenção evolutiva do Manual de PSI/MTur.

Na manifestação enviada por meio do Ofício nº 269/2012/AECI/MTur, de 25/04/2012, que encaminhou o Memorando nº 77/2012/DGI/SE, de 24/04/2012, em complemento às informações constantes no Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, o gestor não apresentou fatos novos às recomendações propostas.

Análise da Auditoria:

Considerando-se que o Comitê Gestor da Segurança da Informação ainda não foi criado e que ele será responsável pela elaboração do projeto de segurança da informação, CONSIDERA-SE PENDENTE O CUMPRIMENTO DA RECOMENDAÇÃO.

2.1.6.1 - CONSTATAÇÃO: (017)

Ausência de registro dos bens imóveis de uso especial locados de terceiros e de propriedade da União no SPIUnet.

RECOMENDAÇÃO 1:

Cadastrar no SPIUnet os imóveis declarados nos Quadros A11.2 e A11.3 do Relatório de Gestão 2010, de modo a manter adequado controle de informações.

RECOMENDAÇÃO 2:

Desenvolver e implementar rotina de controle para atualização de informações no sistema SPIUnet.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

RECOMENDAÇÃO 1:

Cumprir registrar que as medidas recomendadas foram adotadas e que este Ministério se encontra aguardando as providências de registro por parte da SPU/MPOG.

RECOMENDAÇÃO 2:

Para o cumprimento desta recomendação faz-se necessário entendimentos junto à SPU/MPOG para identificar se há, no âmbito daquela Secretaria instrumentos que possam ser disponibilizados para este Ministério, os quais permitam tal acompanhamento e controle.

Complementando as informações constantes no Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, o MTur enviou o Ofício nº 250/2012/AECI/MTur, de 23/04/2012, que encaminhou o Memorando nº 70/2012/DGI/SE, de 19/04/2012, no qual informou que os registros, junto ao Sistema SPIUnet, dos bens imóveis de uso especial já haviam sido efetuados e que a situação já tinha sido regularizada, conforme evidências constantes no Anexo I.

Análise da Auditoria:

As ações empreendidas para o atendimento das recomendações foram realizadas, conforme consultas realizadas no Sistema SPIUnet presentes no Anexo I. Assim sendo, CONSIDERA-SE A RECOMENDAÇÃO ATENDIDA.

2.1.8.2 - CONSTATAÇÃO: (023)

Adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental e ausência de documentos comprobatórios.

RECOMENDAÇÃO 1:

Observar os normativos do TCU nas próximas licitações e aquisições sustentáveis.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

A Secretaria-Executiva expedirá portaria orientando os servidores quanto à obrigatoriedade de se observar os normativos do TCU para as próximas licitações no que tange aquisições sustentáveis.

Complementando o conteúdo constante no Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, o gestor se manifestou mediante o Ofício nº 269/2012/AECI/MTur, de 25/04/2012, que encaminhou o Memorando nº 77/2012/DGI/SE, de 24/04/2012, contendo, em anexo, na Planilha de Acompanhamento das providências, a informação acerca da publicação da Portaria Interministerial nº 181/2012, publicada no DOU de 27/04/2012, Seção 1, página 67. Tal documento dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços ou obras pelo MTur.

Quanto à obrigatoriedade de se observar os normativos do TCU para as próximas licitações no que tange às aquisições sustentáveis, foi disponibilizado o arquivo <Links Jurisprudência – TCU> na Intranet do MTur (campo “LINKS”), possibilitando aos usuários o acesso direto aos julgados do TCU.

Análise da Auditoria:

A partir da publicação da Portaria Interministerial nº 181/2012, CONSIDERA-SE A RECOMENDAÇÃO ATENDIDA.

2.1.8.3 - CONSTATAÇÃO: (024)

Aquisições de TI atendem apenas parcialmente as determinações da Portaria SLTI/MP nº 02/2010.

RECOMENDAÇÃO 1:

Implementar as disposições previstas na Portaria SLTI/MP nº 02/2010, em especial no que se refere às aquisições dos chamados "TI Verde", aquisições de acordo com o elaborado no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e a implementação de política de aquisição e substituição de equipamentos.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

A Secretaria-Executiva expedirá portaria orientando os servidores quanto à obrigatoriedade de se observar os normativos previstos na Portaria SLTI/MP nº 02/2010, em especial no que se refere às aquisições dos chamados "TI Verde", aquisições de acordo com o elaborado no Plano Diretor de Tecnologia da

Informação (PDTI) e a implementação de política de aquisição e substituição de equipamentos.

Conforme informações constantes no Ofício nº 269/2012/AECI/MTur, de 25/04/2012, que encaminhou o Memorando nº 77/2012/DGI/SE, de 24/04/2012, contendo, em anexo, na Planilha de Acompanhamento das providências, a Portaria Interministerial nº 181/2012, a qual foi publicada no DOU de 27/04/2012, Seção 1, página 67.

Análise da Auditoria:

Com a publicação da Portaria Interministerial nº 181/2012, CONSIDERA-SE A RECOMENDAÇÃO ATENDIDA.

2.1.9.1 - CONSTATAÇÃO: (006)

Ausência de registro dos Contratos nº 017/2005, no valor de R\$ 800.000,00 e nº 018/2008, no valor de R\$ 241.578,51, no sistema SIASG.

RECOMENDAÇÃO 1:

Após efetivação do registro dos contratos nº 017/2005 e nº 018/2008, firmados com a Engemil e com a Americel, respectivamente, no sistema SIASG, pelo Ministério do Planejamento, providenciar o registro dos seus termos aditivos no mesmo sistema.

RECOMENDAÇÃO 2:

Observar na execução dos contratos a necessidade de registro dos mesmos no sistema SIASG em conformidade com o disposto no § 3º do art. 19 da Lei nº 12.309/2010, definindo rotinas para tanto, de forma a fortalecer os controles internos da unidade relativos à gestão de contratos.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

RECOMENDAÇÃO 1:

Atendendo a recomendação informamos que oficiamos ao Ministério do Planejamento requerendo o registro dos aditivos dos contratos citados. Foi emitido o Ofício nº. 148/2011/DGI/SE/MTur, em 31/10/2011.

RECOMENDAÇÃO 2:

Encontra-se em fase de elaboração o manual de gestão de contratos que irá padronizar - naquilo que for possível - as ações de fiscalização e gestão do contrato. Uma vez elaborado e aprovado, o manual será institucionalizado por meio de portaria da SE.

Complementando as informações constantes no Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, o MTur enviou o Ofício nº 250/2012/AECI/MTur, de 23/04/2012, que encaminhou o Memorando nº 70/2012/DGI/SE, de 19/04/2012, informando acerca da publicação da Portaria Nº 14, de 1º/03/2012, prorrogada pela Portaria Nº 23, de 30/03/2012, tendo como objeto a constituição de uma comissão para elaborar o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos do MTur. No Ofício nº 269/2012/AECI/MTur, de 25/04/2012, que encaminhou o Memorando nº 77/2012/DGI/SE, de 24/04/2012, contendo, em anexo, na Planilha de Acompanhamento das providências, a informação da publicação, em 04/05/2012, da Portaria DGI nº 26/2012, prorrogando o prazo por mais três meses, a partir de 03/05/2012, para a elaboração do manual.

Análise da Auditoria:

Diante do exposto, considera-se atendida a 1ª recomendação; a 2ª recomendação poderá ser considerada atendida no momento da publicação da citada portaria. Assim sendo, CONSIDERA-SE PENDENTE DE ATENDIMENTO A RECOMENDAÇÃO.

2.1.9.2 - CONSTATAÇÃO: (020)

Realização de pagamentos fora do sistema SIASG, sem evidências da regular contratação e de empenho prévio à liquidação de despesas.

RECOMENDAÇÃO 1:

Certificar-se da legalidade dos pagamentos efetuados às empresas CTIS Tecnologia S.A. e FSB Comunicação no valor total de R\$ 413.134,05, referentes às notas de empenho 2010NE00007202, 2010NE00022302 e 2010NE00022202, encaminhando a documentação comprobatória à Controladoria-Geral da União.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

1. Com referência a Empresa - FSB - Comunicações e Planejamento Estratégico Ltda, os reembolsos de despesas estão previstos em contrato que assim dispõe:

Contrato - 002/2006.

Cláusula Sétima - Obrigações do Contratante;

Inciso — 11º - Ressarcir as despesas de viagens e hospedagens, dos empregados da contratada quando em acompanhamento ao Ministro de Estado do Turismo, dos Secretários, das Autoridades do MTur, ou por demanda da Assessoria de Comunicação Social.

2. Com referência a Empresa – CTIS Tecnologia S/A, os reembolsos de despesas estão previstos em contrato que assim dispõe:

Contrato - 029/2009.

Cláusula Quinta - Dos Serviços Complementares, combinado com a Cláusula Décima Terceira - Do Faturamento e Condições de Pagamento - Parágrafo Segundo. Ressaltamos que os referidos pagamentos foram efetuados conforme previsão constante dos contratos acima especificados a título de reembolso de despesas com viagens e passagens aéreas nos deslocamentos a serviços do Ministério do Turismo. Em conformidade com o plano de contas da contabilidade pública, verifica-se que a natureza de despesa para classificação da conta contábil:

3.3.3.90.93.02 INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES FUNÇÃO -"COMPREENDE O VALOR DAS APROPRIAÇÕES DE DESPESAS CORRENTES COM INDENIZAÇÕES, EXCLUSIVE AS TRABALHISTAS, E RESTITUIÇÕES, DEVIDAS POR ÓRGÃOS E ENTIDADES A QUALQUER TITULO, INCLUSIVE DEVOLUÇÃO DE RECEITAS QUANDO NÃO FOR POSSÍVEL EFETUAR ESSA DEVOLUÇÃO MEDIANTE A COMPENSAÇÃO COM A RECEITA CORRESPONDENTE , BEM COMO OUTRAS DESPESAS DE NATUREZA INDENIZATÓRIA , NÃO CLASSIFICADA EM ELEMENTOS DE DESPESAS ESPECÍFICOS"

Tendo em vista reembolso de despesa a título de indenizações e restituições, ou seja, despesas realizadas antecipadamente para posterior restituição, as notas de empenhos são emitidas no sistema SIAFI, na modalidade de - licitação 'NÃO SE APLICA' não cabendo sua emissão no sistema SIASG uma vez que o mesmo não

contempla tal modalidade.

Complementando as informações constantes no Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, o MTur enviou o Ofício nº 250/2012/AECI/MTur, de 23/04/2012, que encaminhou o Memorando nº 70/2012/DGI/SE, de 19/04/2012, no qual consta a documentação comprobatória referente aos pagamentos efetuados para as Notas de Empenho 2010NE00007202, 2010NE00022302 e 2010NE00022202.

Análise da Auditoria:

Levando-se em conta que foram disponibilizados os documentos comprobatórios justificando os valores transferidos às empresas CTIS e FSB, CONSIDERA-SE A RECOMENDAÇÃO ATENDIDA.

2.1.9.3 - CONSTATAÇÃO: (021)

Falta de atualização no SIASG dos valores referentes a 04 contratos registrados no referido Sistema.

RECOMENDAÇÃO 1:

Providenciar a retificação dos valores inseridos no SIASG referentes aos Contratos nº 07/2010, 023/2008, 035/2009 e 046/2008, de forma a evidenciar como valores finais aqueles que representam efetivamente os valores atualizados dos respectivos contratos.

RECOMENDAÇÃO 2:

Solicitar ao MPOG orientação de como proceder quando da contratação parcial de itens de atas de registros de preços e definir rotina com o fim de contratar e registrar no sistema SIASG apenas o valor referente aos itens que atenderão à necessidade do Ministério do Turismo.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

RECOMENDAÇÃO 1:

Na data de 12 de julho do corrente ano, na forma do expediente OF. Nº. 126/2011/DGI/SE/MTur, foi oficiado ao Departamento de Logística e Serviços Gerais do Ministério do Planejamento, solicitando as providências aqui recomendadas.

Aquele Departamento, por intermédio do Ofício nº. 2616/DLSG-MP, de 09/09/2011, informou a esta DGI que as providências foram tomadas e que os registros já se encontram regulares.

RECOMENDAÇÃO 2:

A SE determinou que se encaminhe novo ofício ao Ministério do Planejamento solicitando os elementos aqui recomendados

O Ofício nº 269/2012/AECI/MTur, de 25/04/2012, que encaminhou o Memorando nº 77/2012/DGI/SE, de 24/04/2012, contém, em anexo, a Planilha de Acompanhamento das providências, com a informação de que consta o Ofício nº 1299/DLSG/SLTI-MP, de 14/05/2012, da Coordenação de Suporte aos Usuários do MPOG ao MTur, prestando orientações ao MTur acerca do assunto, em resposta ao Ofício nº 048/2012/DGI/SE/MTur.

Análise da Auditoria:

A partir das justificativas apresentadas, CONSIDERAM-SE AS RECOMENDAÇÕES ATENDIDAS.

2.2.1.1 - CONSTATAÇÃO: (046)

Não comprovação da compatibilidade dos valores do Contrato n.º 06/2010, celebrado por Dispensa de Licitação, com os preços praticados no mercado.

RECOMENDAÇÃO 1:

Recomenda-se que seja efetuado levantamento de preços para comprovar a compatibilidade dos valores do Contrato n.º 06/2010 com os preços praticados no mercado.

RECOMENDAÇÃO 2:

Recomenda-se que seja comprovado por meio de pesquisa no mercado a impossibilidade de realização de competição, por intermédio de procedimento licitatório, entre as entidades para prestar os serviços de consultoria.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

RECOMENDAÇÃO 1:

Quando da contratação o referido processo seguiu para DGI instruído com os elementos já informados a auditoria. No que tange à pesquisa de mercado restou evidenciado que o procedimento foi conduzido pelo DEPES conforme memorando encaminhado à Equipe de Auditoria.

RECOMENDAÇÃO 2:

Os processos respeitarão o procedimento de pesquisa de mercado, independente da modalidade em que vierem a ser celebrados: dispensa, inexigibilidade, concorrência, tomada de preço, convite, pregão, adesão a registro de preço, etc.

No Ofício nº 269/2012/AECI/MTur, de 25/04/2012, que encaminhou o Memorando nº 77/2012/DGI/SE, de 24/04/2012, consta, em anexo, o Memorando nº 04/2012/DGI/SE/MTur, de 12/01/2012, da DGI ao Diretor do Departamento de Estudos e Pesquisas, solicitando a realização de pesquisa de preços praticados no mercado para embasamento do contrato cuja motivação foi a Dispensa de Licitação nº 78/2010. Em resposta, a Diretoria do Departamento de Estudos e Pesquisas enviou o Memorando Nº 031/12 – DEPES/SNPTur/MTur, de 10/02/2012, contendo, em anexo, uma proposta de trabalho do Programa de Pós-graduação em Gestão e Empreendimentos/PPGE da Universidade Federal Fluminense/UFF, referente à elaboração do “Estudo de Efeito de Demanda, Benchmarking e estudos locais de Turismo para a Copa do Mundo de 2014”.

Análise da Auditoria:

Levando-se em consideração que foi realizado o levantamento de preços com apenas uma instituição para comprovar a compatibilidade com os preços de mercado e que não foi realizada a pesquisa de mercado para que fosse comprovada a impossibilidade de competição, CONSIDERA-SE PENDENTE DE ATENDIMENTO A RECOMENDAÇÃO.

2.3.1.1 - CONSTATAÇÃO: (045)

Não comprovação da compatibilidade dos valores do Contrato n.º 29/2010, celebrado por Dispensa de Licitação, com os preços praticados no mercado.

RECOMENDAÇÃO 1:

Recomenda-se que seja efetuado levantamento de preços para comprovar a compatibilidade dos valores do Contrato n.º 29/2010 com os preços praticados no

mercado.

RECOMENDAÇÃO 2:

Recomenda-se que seja comprovado por meio de pesquisa no mercado a impossibilidade de realização de competição, por intermédio de procedimento licitatório, entre as entidades para prestar os serviços de consultoria.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

RECOMENDAÇÃO 1:

Quando da contratação o referido processo seguiu para DGI instruído com os elementos já informados a auditoria. No que tange à pesquisa de mercado restou evidenciado que o procedimento foi conduzido pelo DCPAT conforme memorando encaminhado à Equipe de Auditoria.

RECOMENDAÇÃO 2:

Os processos respeitarão o procedimento de pesquisa de mercado, independente da modalidade em que vierem a ser celebrados: dispensa, inexigibilidade, concorrência, tomada de preço, convite, pregão, adesão a registro de preço, etc.

Análise da Auditoria:

Levando-se em conta que não foi realizado o levantamento de preço para comprovar a compatibilidade com aqueles de mercado, bem como não foi realizada a pesquisa de mercado para que fosse comprovada a impossibilidade de competição, CONSIDERA-SE PENDENTE DE ATENDIMENTO A RECOMENDAÇÃO.

3.1.1.1 - CONSTATAÇÃO: (025)

Ausência de planejamento em contratação de serviços de tecnologia da informação; contratação de serviços referente ao Contrato nº 008/2010 com motivação insuficiente para demonstrar a necessidade do gasto e a fundamentação para a contratação na quantidade e especificação contratadas.

RECOMENDAÇÃO 1:

Observar, nos processos licitatórios realizados pela SE/MTur, a obrigatoriedade de constar motivação que demonstre a necessidade do gasto e a fundamentação para a contratação na quantidade e na especificação contratada.

RECOMENDAÇÃO 2:

Observar, nas contratações de serviços de tecnologia da informação, o cumprimento das três fases disciplinadas pela IN/SLTI/MPOG nº 04/2008: Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gerenciamento do Contrato.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

RECOMENDAÇÃO 1:

A recomendação será observada e atendida pelos Entes deste Ministério.

RECOMENDAÇÃO 2:

No que se refere aos procedimentos de aquisições da área de TI ficará a cargo do COMITÊ DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO a tarefa de elaboração de instruções de serviço que versem sobre as fases e etapas a serem cumpridas por cada área, nos termos da IN/SLTI/MPOG n.º. 04/2010.

Análise da Auditoria:

Considera-se a 1ª Recomendação atendida. Quanto à 2ª recomendação, os procedimentos de aquisições da área de TI ficarão a cargo do COMITÊ DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO que comporá o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos do MTur. No Ofício nº 269/2012/AECI/MTur, de 25/04/2012, que encaminhou o Memorando nº 77/2012/DGI/SE, de 24/04/2012, consta a informação da publicação, em 04/05/2012, da Portaria DGI nº 26/2012, prorrogando o prazo por mais três meses, a partir de 03/05/2012, para a elaboração deste manual. Portanto, a 2ª recomendação será considerada atendida no momento da elaboração das instruções citadas que acontecerá somente após a criação do COMITÊ DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.

3.1.1.2 - CONSTATAÇÃO: (029)

Contratação por inexigibilidade de licitação sem a caracterização da impossibilidade de competição.

RECOMENDAÇÃO 1:

Por ocasião de eventual contratação de software estatístico, ou mesmo atualização ou upgrade, verificar as opções disponíveis no mercado, de forma a certificar-se de que não existem outras opções de software que atendam às necessidades da unidade requisitante, mantendo os registros devidos no processo.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

Foi acatada recomendação da auditoria.

Análise da Auditoria:

Levando-se em conta o comprometimento da unidade em certificar-se de que não existem outras opções de software estatístico disponíveis no mercado que possam atender às suas necessidades, anteriormente à realização de contratação por inexigibilidade de licitação, bem como manter os devidos registros no processo, CONSIDERA-SE ATENDIDA A RECOMENDAÇÃO.

3.1.2.1 - CONSTATAÇÃO: (026)

Contratação de empresa para a realização de objeto que já estava contemplado em outro contrato vigente.

RECOMENDAÇÃO 1:

Apurar responsabilidade pela contratação referente ao Contrato nº 008/2010 na vigência do Contrato nº 32/2009.

RECOMENDAÇÃO 2:

Elaborar e manter controle das contratações efetuadas e, previamente à realização de processo licitatório, efetuar pesquisas para fins de identificação de contratos vigentes para o objeto solicitado, com o fim de não realizar contratação para objeto já contemplado em contrato vigente no órgão.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

RECOMENDAÇÃO 1:

A DGI instaurará, por intermédio de portaria, Comissão de Apuração composta por servidores do Ministério.

RECOMENDAÇÃO 2:

Com o advento da nova IN/SLTI nº. 04/2010 os procedimentos de contratação de TI ganharam novos instrumentos instituídos por aquela IN. Em ação da SLTI/MPOG foi disponibilizado o Manual de Contratações de Tecnologia da Informação, que trás consigo templates que permitem dar cumprimento à recomendação deste item.

Análise da Auditoria:

A recomendação 1 será considerada realizada quando concluído o procedimento responsável pela apuração da irregularidade apontada.

Levando-se em conta que a unidade se compromete a utilizar as ferramentas trazidas pela IN/SLTI nº. 04/2010, e que esta contém o material necessário para satisfazer as ações recomendadas, CONSIDERA-SE ATENDIDA A RECOMENDAÇÃO 2.

3.1.2.2 - CONSTATAÇÃO: (039)

Atesto e pagamento de notas fiscais referentes à execução do item 4.3, do Termo de Referência do Contrato nº 008/2010, sem a comprovação efetiva da prestação de serviços referentes a suporte para gerenciamento de projetos no total de 9.968 horas.

RECOMENDAÇÃO 1:

Apurar as horas de serviço efetivamente prestadas pela empresa TS Consultoria em decorrência da execução do Contrato nº 08/2010, especialmente no tocante à execução do item 4.3 do Termo de Referência, em vista da ausência de detalhamento das 9.968 horas referentes a treinamentos e capacitações e suporte em gerenciamento de projetos prestados à CGTI, providenciando a devolução de recursos eventualmente pagos de forma indevida.

RECOMENDAÇÃO 2:

Apurar responsabilidade pelos atestos nas notas fiscais n ° 0630, 0667, 06395, 0732, 0726, 0756, 0786, 0787, 0755, 0816 e 0724, as quais totalizam R\$ 1.650.660,00, sem a discriminação, nas notas fiscais e nos relatórios apresentados, das horas despendidas na execução dos serviços ofertados.

RECOMENDAÇÃO 3:

Definir, em futuras contratações, método de avaliação da conformidade dos produtos e serviços entregues com relação às especificações técnicas, com vistas ao recebimento por parte do fiscal do contrato somente quando atendidos os indicadores, métricas, valores e prazos estabelecidos.

Manifestação do Gestor:

Por intermédio do Ofício nº 586/2011/AECI/MTur, de 06/12/2011, o Ministério do Turismo manifestou-se da seguinte forma:

RECOMENDAÇÃO 1:

A DGI instaurará, por intermédio de portaria, Comissão de Apuração composta por servidores do Ministério para proceder à avaliação e o levantamento das horas de serviços prestadas pela empresa TS Consultoria em decorrência da execução do Contrato n° 08/2010.

RECOMENDAÇÃO 2:

Caberá à mesma comissão a ser instituída para a apuração da recomendação 1 a apuração determinada nesta recomendação.

RECOMENDAÇÃO 3:

Mapear os processos de gestão contratual; Formalizar os processos de gestão; Implementar modelo de governança que contemple gestão de níveis de serviço.

Na manifestação enviada por meio do Ofício n° 269/2012/AECI/MTur, de 25/04/2012, que encaminhou o Memorando n° 77/2012/DGI/SE, de 24/04/2012, em complemento às informações constantes no Ofício n° 586/2011/AECI/MTur, o gestor não apresentou fatos novos às recomendações apontadas.

Análise da Auditoria:

Foram informadas as ações que serão executadas para o atendimento das recomendações, portanto, até que sejam informadas medidas tomadas que mitiguem a irregularidade apontada, RESTAM-SE CONSIDERADAS PENDENTES AS RECOMENDAÇÕES.

2. TURISMO SOC NO BRASIL: UMA VIAGEM DE INCLUSAO

2.1. Subárea - GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA

2.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

2.1.1.1. Informação

Da análise da execução orçamentária do Ministério do Turismo referente ao exercício de 2011, foi verificada a seguinte execução por programa:

Tabela 1 – Execução do Ministério do Turismo por Programa (2011)

Programa	Despesas Executadas	%
0073 - Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adol.	796,00	0,00%
0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União	19.058.934,60	1,46%
0906 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa	100.000,00	0,01%
1001 - Gestão da Política de Turismo	9.676.894,64	0,74%
1163 - Brasil: Destino Turístico Internacional	156.216.479,90	11,96%
1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão	1.121.614.151,23	85,84%
TOTAL	1.306.667.256,37	100,00%

Fonte: SIAFI

Os resultados indicam que o principal programa executado pelo Ministério do Turismo é o 1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão, que concentra mais de 85% da despesa executada no período. Dessa forma, a avaliação da gestão das unidades jurisdicionadas do Ministério do Turismo será efetuada a partir da execução do programa 1166.

O Programa 1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão tem por objetivo aumentar os

fluxos turísticos e promover a inclusão social mediante a estruturação e diversificação da oferta e da demanda. A dotação autorizada para o programa no Ministério do Turismo foi de R\$ 3.422.446.898,00.

No modelo de execução orçamentária do Ministério do Turismo nem todas as unidades jurisdicionadas executam diretamente os recursos orçamentários, pois a execução do órgão centraliza-se basicamente na Coordenação de Recursos Logísticos (UJ 540004) e na Coordenação - Geral de Convênios – CGCV (540012). Então, para efetuar a avaliação da gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo (UJ 540003) utilizou-se o conceito de Unidade Gestora Responsável, descrito a seguir:

UNIDADE GESTORA RESPONSÁVEL (UGR) – é a unidade administrativa da estrutura estatutária ou regimental dos Órgãos ou Entidades do Governo Federal cujo titular responde pela autorização dos gastos, bem como pelo planejamento e acompanhamento das ações de programa de trabalho expresso no Orçamento Geral da União.

Da pesquisa realizada no SIAFI foram identificadas as seguintes despesas executadas sob a responsabilidade da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo:

Tabela 2 – Ações executadas sob responsabilidade da UGR 540003 – Secretaria Executiva (2011)

Ação	UG Executora	Empenho Liquidado	%
2272 - Gestão e Administração do Programa	CGRL	133.312,84	92,91%
4572 - Capacitações de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	CGRL	10.175,00	7,09%
TOTAL		143.487,84	100,00%

Fonte: SIAFI

Do resultado obtido, verifica-se que a Secretaria Executiva do Ministério do Turismo é responsável diretamente pela execução de duas ações do programa finalístico do órgão, sendo que 92% dos recursos estão alocados na Ação Gestão e Administração do Programa.

A Ação 2272 - Gestão e Administração do Programa tem por finalidade constituir um centro de custos administrativos do programa, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa.

Diante do exposto, estabeleceu-se que o escopo da avaliação da gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo fosse limitado às despesas executadas na Ação 2272 - Gestão e Administração do Programa.

Conforme Decisão Normativa TCU nº 108, de 24/11/2010, o relatório de gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo deve consolidar as informações sobre a gestão das unidades de sua estrutura, exceto aquelas relacionadas para apresentação de relatórios individuais, caso da Coordenação-Geral de Gestão de Convênios - CGCV.

A estrutura da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo é composta pela Diretoria de Gestão Estratégica e pela Diretoria de Gestão Interna.

A Diretoria de Gestão Estratégica tem a responsabilidade de supervisionar, coordenar e promover as atividades relacionadas a planejamento, programação orçamentária, financeira e contabilidade. Na sua estrutura não há unidades com perfil de execução de despesas orçamentárias.

A Diretoria de Gestão Interna tem a responsabilidade de supervisionar, coordenar e promover as atividades relacionadas à gestão de pessoas, de convênios, de logística, de tecnologia da informação no âmbito do Ministério.

Assim sendo, serão avaliadas no presente trabalho de auditoria ações relacionadas à gestão de pessoas, de tecnologia da informação e de logística executadas pela Coordenação de Recursos Logísticos – CGRL/MTur.

Utilizando o critério de identificação de despesas pelo conceito de Unidade Gestora Responsável – UGR, foi realizada pesquisa no SIAFI para identificar a execução de despesas pela CGRL/MTur que se refira às ações de logística e de Tecnologia da Informação. O resultado está detalhado a seguir por Ação Orçamentária.

Tabela 3 – Ações executadas sob responsabilidade da UGR 540004 – CGRL/MTur (2011)

Ação	Liquidado	%
Gestão e Administração do Programa	31.673.513,57	99,96%
Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	13.275,08	0,04%
TOTAL	31.686.788,65	100,00%

2.1.2. Assunto - GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

2.1.2.1. Constatação

Ausência de aprovação do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação pelo Ministério.

A Instrução Normativa n.º 04, de 19/05/2008, emitida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, determina que as contratações de serviços de Tecnologia da Informação deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, alinhado à estratégia do órgão.

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201203332/03, de 28 de março de 2012, foi solicitado à Secretaria Executiva do Ministério do Turismo o fornecimento dos documentos referentes ao Planejamento Estratégico Institucional - PEI; Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação - PETI; Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI. Foi solicitada, ainda, a documentação que define de quem é a responsabilidade de elaboração e aprovação dos planos da área de TI; do processo de elaboração do Plano Estratégico de TI; e da formalização da criação de um comitê diretivo de TI.

Da resposta apresentada pela unidade, verificou-se que durante o exercício de 2011, objeto de análise do presente trabalho, a Secretaria Executiva do Ministério do Turismo não dispunha de um Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI.

A ausência de formalização do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI estabeleceu uma situação de fragilidade na gestão da Secretaria Executiva, no que se refere às ações de Tecnologia da Informação, pois o PETI é essencial para que o Ministério possa identificar e alocar corretamente os recursos da área de TI de acordo com as prioridades institucionais e com os resultados esperados. A ausência de planejamento estratégico leva ao enfraquecimento das ações devido à descontinuidade dos projetos e conseqüente insatisfação dos usuários. Isso, além de comprometer a área de TI, pode influenciar negativamente o desempenho do Órgão na sua missão institucional já que a TI representa importante ferramenta para o desenvolvimento das ações previstas.

Causa:

Não atendimento às regras impostas pela Instrução Normativa n.º 04, de 19/05/2008.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por intermédio do Ofício n.º 158/2012/AECI/MTur, de 3/4/2012, o Ministério informou o seguinte:

“o Planejamento Estratégico Institucional – PEI, referente ao período de 2011 foi afetado pela turbulência política a qual o Órgão atravessava” e que “a atual direção da pasta, após a posse

ocorrida em setembro de 2011, iniciou o trabalho de elaboração do PEI (2012-2015) e o concluiu em 28 de março de 2012”.

Com relação ao Plano Estratégico de Tecnologia em Informação – PETI, a Coordenação-Geral de Tecnologia apresentou a seguinte informação:

“determinei a alteração do processo de planejamento, de forma que seja apresentada ao Comitê Gestor de Tecnologia de Informação uma proposta que servirá como diretriz para a elaboração do Plano Diretor de Tecnologia de Informação – PDTI 2012-2014”.

No tocante ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, o Coordenador-Geral de Tecnologia apresentou o documento que balizou o planejamento de TI para o ano de 2011, informando o que segue:

“que, apesar de ter sido encaminhado, não foi aprovado formalmente pelo Comitê Gestor de TI, portanto, classificado seu status como minuta. No entanto, tratou-se, no âmbito da CGTI – Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação, de ferramental estratégico no direcionamento das ações”.

O gestor apresentou a Portaria n.º 89, de 22/5/2009, que criou o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação responsável por tratar e deliberar a respeito de temas na área de Tecnologia e Informação no âmbito de todo o Ministério. Ainda, o Regimento Interno do Comitê Gestor de TI.

Por fim, informou que *“pelos motivos expostos anteriormente, o Processo de elaboração do Plano Estratégico de TI – PETI iniciou-se no âmbito da CGTI, após o lançamento do PEI em 28 de março de 2012”.*

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, o Ministério apresentou adicionalmente as seguintes informações:

“O Comitê Gestor de TI, instituído pela Portaria nº 89/2009, em reunião ordinária ocorrida da data de hoje – 3 de julho de 2012 – aprovou o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI. Tal documento registra o referencial estratégico para a área de TI, incluindo missão, visão, valores além dos objetivos estratégicos de TI. Nesse sentido, direciona as ações e investimentos em TI até o ano de 2015.

Em síntese, utilizando a metodologia do Balanced Scorecard, agrupa objetivos estratégicos em grupos e aponta didaticamente o caminho a ser percorrido para a realização da missão e alcance da visão, respeitando os valores organizacionais.

O alinhamento estratégico entre os objetivos institucionais e a área de TI é proporcionado pela identificação e definição dos processos prioritários de TI que suportam os objetivos institucionais e o adequado investimento na elevação do nível de maturidade destes processos.

A implementação tático-operacional do PETI se dará através da execução do Plano Diretor de TI. Neste documento constam os inventários, o diagnóstico, as demandas e os projetos de TI que serão priorizados. Tal priorização determinará a ordem de atendimento das demandas, os recursos disponibilizados e os prazos de execução.

Assim, é entendimento dessa Coordenação-Geral de TI que a solução para ausência de aprovação do PETI pelo Ministério está bem encaminhada, em paralelo com o PDTI, e tais planos apontam as diretrizes estratégicas, táticas e operacionais que permitiram a implementação do Programa de Governança de TI.”

Análise do Controle Interno:

O Ministério do Turismo estabeleceu um comitê para decidir sobre a priorização das ações e investimentos de TI, buscando o alinhamento entre as atividades de TI e as ações do Ministério, bem como para a otimização dos recursos disponíveis e a redução do desperdício. No entanto, constatou-se que, para o exercício de 2011, o Ministério não tinha Planejamento Estratégico Institucional – PEI aprovado, e como consequência, não dispunha de Plano Estratégico de Tecnologia em Informação –

PETI em vigor.

Por fim, registra-se que o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2011 08637 registrou no item 2.1.4.1 o mesmo problema. Na época a unidade se manifestou, por meio do Ofício nº 286/2011/AECI/MTur, de 26/07/2011, da seguinte forma:

Quanto ao Planejamento Estratégico Institucional, informa-se que referido planejamento encontra-se em fase de elaboração.

Já o Regimento Interno do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (TI) encontra-se anexo, e o processo de homologação interna encontra-se em fase de finalização.

Em relação ao apresentado pelo gestor quando da manifestação sobre o Relatório Preliminar, observa-se que o Ministério já está adotando as providências para a formalização do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação.

Recomendações:

Recomendação 1:

Aperfeiçoar o processo de planejamento institucional no Ministério, de forma a organizar estratégias, ações, prazos e recursos financeiros, humanos e materiais, a fim de minimizar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e de prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais do órgão.

2.1.2.2. Constatação

Inexistência de Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) e ausência de área específica (comitê gestor da segurança da informação) responsável pela implementação da POSIC no Ministério do Turismo.

Com o objetivo de avaliar a Política de Segurança da Informação do Ministério do Turismo, foi solicitada à Secretaria Executiva, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº. 201203332/03, de 28/03/2012, informar sobre a Política de Segurança da Informação (PSI) e fornecer documentação que comprovasse a existência de uma área específica responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicações – POSIC.

Das informações apresentadas, verificou-se que durante o exercício de 2011 no Ministério do Turismo não havia oficialmente uma área específica responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação.

Causa:

Não atendimento às regras contidas na Instrução Normativa GSI/PR nº. 01, de 13/6/2008.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por intermédio do Ofício nº 158/2012/AECI/MTur, de 03/04/2012, foi informado:

“ (...) a Política de Segurança da Informação não se reduz à TI, por este motivo será tratada no escopo da segurança institucional inserida no PEI.

No âmbito da TI, foi divulgada internamente a Instrução Normativa nº 04/CGTI/MTur, que disciplina procedimentos operacionais e de segurança da informação relativos à Tecnologia da Informação. Tal documento foi aprovado pelo então Secretário-Executivo e publicada em Boletim de Pessoal e Serviço”.

“Por uma série de fatores conjugados, e relacionados aos anteriormente expostos, não há oficialmente uma área específica dentro do Ministério do Turismo que seja responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação”.

Apresentou as providências tomadas no ano de 2011 e o planejamento programado para 2012:

“No Balanced Scorecard – BSC do Planejamento Estratégico Institucional, no domínio Processos, item Excelência Administrativa, há o objetivo: Aperfeiçoar o controle interno, a gestão de riscos e a segurança institucional. A Segurança da Informação encontra-se, por perspectiva sistêmica, alocada como parte integrante da segurança institucional.

A CGTI abriu o projeto em 2010 acerca do tema e minutou propostas, que por oportuno encaminhamos anexas, a fim de demonstrar o trabalho que tem sido feito nesta área. Neste sentido, cabe esclarecer que o escopo foi dilatado para também trabalhar a questão da segurança das comunicações.

Assim, o Projeto fez o levantamento dos marcos regulatórios pertinentes e para 2012 dispõe de uma proposta para uma Política de Segurança das Informações e Comunicações; uma proposta para criação de Grupo de Trabalho para ampliar a discussão, concluir a elaboração e fazer a gestão da POSIC; além de uma proposta para que se altere as atribuições do Comitê Gestor de TI para que este seja competente para, além de aprovar o PETI e o PDTI, aprovar a POSIC, visto ser composto pelos membros da alta direção do Órgão”.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, o Ministério apresentou adicionalmente as seguintes informações:

“Dentre os objetivos estratégicos do Ministério do Turismo, na camada Processos, área Excelência Administrativa, encontra-se estipulado o objetivo “Aperfeiçoar o controle interno, a gestão de riscos e a segurança institucional”.

Alinhado a este objetivo o Plano Estratégico de TI prevê, também na camada processos, área “Excelência em Governança e Gestão de TI”, o objetivo “Implantar o Sistema de Gestão da Segurança da Informação”.

É importante sempre salientar que segurança da informação não se restringe a área de TI. Neste sentido, as soluções para as questões relacionadas à Segurança da Informação estão assim encaminhadas:

1. Está em discussão, no âmbito do Comitê Gestor de TI (formado pelos titulares da SE, GM, SNPTur, SNPDTur, DGE, DGI e CGTI), a estratégia de atribuir a este mesmo comitê a responsabilidade por aprovar a Política de Segurança da Informação e Comunicações. Se aprovada esta estratégia, passará a se chamar Comitê Gestor de Tecnologia e Segurança das Informações e Comunicações;

2. Este comitê, reformulado, nomeará o Gestor de Segurança da Informação e Comunicações e instituirá também através de resolução específica o subcomitê responsável pela elaboração da POSIC;

3. O subcomitê de elaboração deverá ser formado por representantes de todas as áreas da organização, tais como, Protocolo, Arquivo, Logística, Secretarias, Ouvidoria, Conjur, TI, etc.

4. Além de elaborar a POSIC, o Subcomitê de Segurança da Informação deverá promover a implantação e monitorar o Sistema de Gestão da SIC com o objetivo de tratar os incidentes, organizar ações de conscientização e atender às normas estabelecidas pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; preferencialmente adotando as melhores práticas recomendadas pela família de normas ISO 27000 – normas de referência mundial em Segurança da Informação.

Assim, é entendimento dessa Coordenação de TI que a solução para a inexistência de Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) e ausência de área específica (comitê gestor da segurança da informação) responsável pela implementação da POSIC no Ministério do Turismo

também se encontra adiantada.”

Análise do Controle Interno:

A Instrução Normativa GSI/PR nº. 01, de 13/06/2008, responsável por disciplinar a gestão de segurança da informação e comunicações na Administração Pública Federal - APF, enuncia, em seu artigo quinto, que compete aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em seu âmbito de atuação, coordenar as ações de segurança da informação e comunicações (inciso I); nomear gestor de segurança da informação e comunicações (inciso IV); instituir comitê de segurança da informação e comunicações (inciso VI); e aprovar Política de Segurança da Informação e Comunicações e demais normas (inciso VII), além de outras ações relacionadas à segurança da informação e comunicações (demais incisos).

Nessa linha, o COBIT – Control Objectives for Information Technology, padrão de governança de TI do ITGI (IT Governance Institute), em seu processo DS5 – Ensure Systems Security, assim como a norma ISO/IEC 27002 – Código de Prática para a Gestão de Segurança da Informação, enunciam a importância da existência de um documento de planejamento/política da gestão da segurança da informação na organização, o qual deve conter a declaração do comprometimento da alta direção, apoiando as metas e princípios da segurança da informação, de maneira alinhada aos objetivos e estratégias do negócio.

A inexistência de POSIC aprovada no Ministério do Turismo é uma falha de gestão que já foi objeto de constatação da CGU no relatório de auditoria da gestão referente ao exercício de 2010 (RA 2011 08637 – 2ª Parte, item 2.1.4.2).

Quanto ao Comitê de Segurança da Informação, segundo a IN GSI/PR 01/2008, artigo sexto, compete a este, em seu âmbito de atuação:

- I – assessorar na implementação das ações de segurança da informação e comunicações;
- II – constituir grupos de trabalho para tratar de temas e propor soluções específicas sobre segurança da informação e comunicações;
- III – propor alterações na Política de Segurança da Informação e Comunicações; e
- IV – propor normas relativas à segurança da informação e comunicações.

A inexistência de comitê gestor de segurança da informação representa um risco de ausência de ações de segurança da informação ou ocorrência de ações ineficazes, descoordenadas e sem alinhamento com os objetivos estratégicos da instituição.

Em relação ao apresentado quando da manifestação do gestor sobre o Relatório Preliminar, observa-se que o órgão está adotando as providências necessárias para formalização da Política de Segurança da Informação e Comunicações - POSIC.

Recomendações:

Recomendação 1:

Efetivar a criação e aprovação de Comitê Gestor de Segurança da Informação no Ministério, atribuindo ao mesmo a responsabilidade de elaboração e revisão da POSIC (Política de Segurança da Informação e Comunicações) e do PDSI (Plano Diretor de Segurança da Informação).

Recomendação 2:

Aprovar e divulgar amplamente a Política de Segurança da Informação e Comunicações - POSIC do Ministério.

2.1.2.3. Informação

Com o objetivo de verificar se a metodologia de desenvolvimento de sistemas estava definida, homologada e em uso no Ministério do Turismo, solicitou-se, por meio da SA nº. 201203332/03, de 28/03/2012, item 6 – subitem “b”, a descrição do Processo de Desenvolvimento de Sistemas utilizado na organização, mostrando quem são os responsáveis, os setores envolvidos e as empresas terceirizadas colaboradoras, se houver.

Por intermédio do Ofício nº 158/2012/AECI/MTur, de 03/04/2012, o gestor informou o que se segue:

“O MTur não dispõe de servidores efetivos habilitados para desenvolvimento de sistemas. Desde dezembro de 2010 não dispõe de contrato de prestação de serviços do tipo de fábrica de software.

Há contrato para manutenção dos sistemas legados.

Encerrou-se em fevereiro de 2012 o contrato para customização de sistemas a partir da plataforma tecnológica IBM Tivoli Máximo.

No entanto, encaminhamos anexa a Metodologia de Desenvolvimento de Software que serve de referência ao MTur, inclusive para eventuais futuras contratações, e o Relatório decorrente do Mapeamento do Processo de Gestão de Sistemas, documento equivalente para as manutenções dos sistemas legados”.

Em relação à documentação apresentada verificou-se que a Metodologia de Desenvolvimento de Software contém as definições e premissas básicas para o estabelecimento de uma padronização dos processos de desenvolvimento de software no Órgão, em conformidade ao disciplinado pelo processo PO8.3 do COBIT 4.1, framework de governança de tecnologia da informação do ITGI (IT Governance Institute). No entanto, diante das informações elencadas pelo gestor, informando que não existiam “servidores efetivos habilitados para o desenvolvimento de sistemas”, bem como, ausência de “contrato de prestação de serviços do tipo de fábrica de software”, não foi possível avaliar se a referida metodologia encontrava-se homologada e em uso.

2.1.2.4. Informação

A prestação de um bom serviço é um dos objetivos de qualquer instituição pública e a definição daquilo que é um “bom serviço” é exatamente o que constitui um acordo de nível de serviço. No acordo de nível de serviço de TI é definida a qualidade dos serviços de TI em função das necessidades da organização, quantificadas e especificadas para cada serviço.

Assim, a disponibilidade da infraestrutura de rede, o desempenho dos sistemas, o tempo de solução de problemas e outros dados constituem indicadores do acordos de níveis de serviço, e devem ser adequadamente verificados e tratados quando detectadas falhas.

Sem a definição de tais indicadores, fica difícil responder à questão: “os serviços de TI da minha organização estão adequados às necessidades do negócio?”. Igualmente, fica difícil priorizar investimentos e ações na área de TI sem saber onde o desempenho está mais próximo ao limite do esperado ou é mais crítico para o negócio.

A gestão de acordos de níveis de serviço é o principal instrumento de avaliação da qualidade de serviço de tecnologia da informação nas instituições públicas.

Visando verificar se foi efetuada a gestão de acordos de níveis de serviço das soluções de TI solicitou-se, por meio da SA nº. 201203332/03, de 28/03/2012, a disponibilização de documentação contendo a gestão de acordos de níveis de serviço das soluções de TI do Ministério do Turismo oferecido aos demandantes do serviço e estabelecido nos contratos de terceirização celebrados pelo órgão.

Por intermédio do Ofício nº 158/2012/AECI/MTur, de 03/04/2012, o gestor informou:

“Conforme já abordado, o MTur trabalha para elevar o grau de maturidade em Governança de TI de tal forma que seja possível, em breve, estabelecer acordos de níveis de serviço das soluções de TI do Órgão oferecido aos demandantes do serviço.

Neste processo de elevação do grau de maturidade em Governança de Tecnologia da Informação, ocorreu, no último processo licitatório realizado pela CGTI, a exigência de acordos de nível de serviço nos contratos celebrados pelo Ministério do Turismo com terceiros, conforme trecho do Termo de Referência anexo”.

Segundo o processo DS1.3 do COBIT 4.1, os SLAs (Service Level Agreements) devem especificar métricas qualitativas e considerar itens como: disponibilidade; confiabilidade; performance; capacidade de crescimento; níveis de suporte; planejamento de continuidade; segurança; e restrições de demanda.

O objetivo de controle DS1 do COBIT 4.1, “Define and Manage Service Levels”, estabelece ainda outros processos a serem implementados pela organização como: monitoramento e avaliação dos SLAs (DS1.5); revisão periódica dos SLAs e dos contratos, com vistas a assegurar sua efetividade e atualização (DS1.6); e definição de OLAs (Operating Level Agreements) capazes de suportar tecnicamente os vários tipos de SLAs (DS1.4).

No que tange aos níveis mínimos de serviço exigidos e aos indicadores de desempenho analisou-se o Contrato nº 022/2010 celebrado entre o Ministério do Turismo e a Empresa CTIS, cujo objeto era a prestação de serviços de Assessoria Técnica e Sustentação de Produtos e serviços de Tecnologia da Informação (TI) do Ministério do Turismo. Observou-se que, no contrato em questão, constam itens que traduzem satisfatoriamente, em sua maioria, os níveis de serviço adotados pelo COBIT 4.1.

2.1.2.5. Informação

No intuito de verificar a existência de estudos/avaliações de rotina referente à compatibilidade entre os recursos de TI e as necessidades do Ministério do Turismo solicitou-se, por meio da SA nº. 201203332/03, de 28/03/2012, item 6 – subitem “a”, disponibilizar documentação contendo estudos que demonstrassem os estudos/avaliações em questão.

Por intermédio do Ofício nº 158/2012/AECI/MTur, de 03/04/2012, o gestor informou o que se segue:

“Com a intenção de atender às expectativas cuidamos em anexar os mais relevantes e recentes estudos e avaliações relacionadas à compatibilidade entre recursos de TI e as necessidades. Naturalmente, o registrado no PDTI 2011 serve como referência”.

Foram apresentados os seguintes documentos:

- Análise do Ambiente de Armazenamento (dezembro de 2011);
- Análise do Ambiente de Virtualização (novembro de 2011);
- Estudo de Demanda – Storage (dezembro de 2011);
- Topologia e documentação – TI;
- Ambiente de TI Atual.

Da análise da documentação disponibilizada observou-se que durante o exercício de 2011 não existia uma rotina para avaliação da compatibilidade dos recursos de TI com as reais necessidades do Ministério. No entanto, no fim do mesmo exercício, ocorreram estudos no sentido de implementar rotinas de avaliação da compatibilidade mencionada.

É importante ressaltar que a implementação dessas rotinas de avaliação diminuem o risco de desperdício e atendem de forma tempestiva e efetiva os pleitos do órgão com relação ao desenvolvimento/manutenção de soluções em TI.

2.1.2.6. Constatação

Inexistência de um plano/estudo para solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, servidores provenientes do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, uma vez que o Ministério do Turismo não possui carreira específica para a área de Tecnologia de Informação.

A Instrução Normativa n.º 04, de 19/05/2008, emitida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, determina que não poderá ser objeto de contratação a gestão de processos de tecnologia da informação, fazendo a ressalva ao suporte técnico aos processos de planejamento e de avaliação da qualidade dos serviços de TI, desde que sob supervisão exclusiva de servidor do órgão.

Após análise das informações apresentadas pelo Ministério, constatou-se que, além da falta de competências específicas para área de TI dentro de um plano de cargos e salários, não houve solicitação ao MPOG (ou mesmo um planejamento/estudo para esta solicitação), de servidores provenientes do PGPE para compor o quadro de TI do Órgão. Tal medida está prevista na Lei n.º 11.357, de 19/10/2006, em seu art. 1º-A.

A falta de competências específicas de TI no Plano de Cargos e Salários e/ou ausência de servidores da área de TI oriundos do PGPE requerem atenção em função do aumento da importância estratégica da referida área para as organizações.

Causa:

Inexistência de estudos sobre a necessidade de servidores com formação específica em TI.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por intermédio do Ofício n.º 158/2012/AECI/MTur, de 03/04/2012, gestor informou o que se segue:

“Além de enviar as planilhas solicitadas, deve-se esclarecer aos senhores auditores que não há carreira específica de TI para o Ministério do Turismo. A força de trabalho pode ser apresentada da seguinte forma:

<i>Coordenador-Geral</i>	<i>Cargo em Comissão DAS 4</i>	<i>1</i>
<i>Servidores efetivos</i>	<i>Nível Médio</i>	<i>8</i>
	<i>Nível Superior</i>	<i>3</i>
<i>Servidores temporários</i>	<i>Nível Superior</i>	<i>1</i>
<i>Servidores cedidos ao MTur</i>	<i>Analistas de TI – MPOG/SISP</i>	<i>3</i>
	<i>Total</i>	<i>16</i>

A estes servidores são delegadas as tarefas de planejamento e gestão de TI.

A operação de atividades passíveis de execução indireta é executada mediante contratos de prestação de serviços ou entrega de produtos. Assim, na Tabela II, são apresentados os colaboradores que de modo mais frequente, devido à natureza dos serviços prestados, tais como Analistas de Sistemas, Programadores, Administradores de Bancos de Dados, Analistas de Suporte e Produção, entre outros, podem ser encontrados nas dependências do Ministério do Turismo, de modo especialmente concentrado na Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação”.

Tabela II - Prestadores de Serviços Regulares

	NOME	CPF	LOTAÇÃO	ATIVIDADES DESEMPENHADAS	FORMAÇÃO
1	C.E.S.N	XXX.866.501-XX	CGTI	Gerente de Manutenção de Sistemas Sênior	Graduado em Ciência da computação.
2	C.A.Q	XXX.903.571-XX	CGTI/DEPAT	Analista de Negócio Pleno - I	Graduado em Ciência da computação.
3	C.R.I	XXX.730.801-XX	CGTI/DEPAT	Analista de Sistemas Júnior - I	Graduado em Engenharia da computação.
4	D.A.S.B	XXX.221.403-XX	CGTI	Programador de Sistemas Pleno - II	Graduado em Sistemas de Informação.
5	D.D.A.S	XXX.569.941-XX	CGTI	Programador de Sistemas Sênior - I	Graduado em Sistemas de Informação.
6	E.C.A.R	XXX.314.451-XX	CGTI	Analista de Suporte/Produção Pleno - III	Graduado em Redes de Computadores
7	E.A.L	XXX.920.461-XX	CGTI/DGI	Teste de Sistemas Sênior - I	Graduado em Sistemas de Informação.
8	E.B.S.M	XXX.121.561-XX	CGTI	Analista de Suporte/Produção Pleno	Graduado em Processamento de Dados.
9	F.E.A.P	XXX.016.141-XX	CGTI/DIETU	Programador de Sistemas Pleno - I	Graduado em Processamento de Dados.
10	I.V.L	XXX.614.681-XX	CGTI	Teste de Sistemas Sênior - II	Graduado em Sistemas de Informação.
11	J.W.A.C	XXX.098.271-XX	CGTI	Administrador de Banco de Dados Pleno	Graduado em Sistemas de Informação.
12	M.D.M	XXX.749.781-XX	CGTI	Analista de Negócios Júnior	Graduação em Administração de Sistemas de Informações.
13	M.A.R	XXX.455.796-XX	CGTI	Analista de Suporte/Produção Júnior	Graduado em Sistemas de Informação.
14	M.M.L	XXX.359.671-XX	CGTI	Analista de Suporte/Produção Pleno - III	Graduado em Processamento de dados e Pósgraduação em Especialização de Gestão de Segurança da Informação.
15	M.A.X.N	XXX.567.431-XX	CGTI/SE	Gerente de Manutenção de Sistemas Sênior	Graduado em Programação de computadores.

16	M.R.J	XXX.632.971-XX	CGTI	Programador de Sistemas Pleno - I	Pós-Graduação em Gestão de Projetos e Graduação em Análise e Desenvolvimento de Sistemas.
17	M.C.B.R	XXX.746.941-XX	CGTI	Analista de Negócios Sênior	Graduada em Gestão de Marketing e Tecnologia da Informação.
18	M.R.A.S	XXX.943.091-XX	CGTI	Analista de Negócios Sênior - II	Pós-Graduação em Análise de Sistemas Orientado a Objetos Pós-Graduação em Geoprocessamento e Graduação em Tecnologia de Análise de Sistemas.
19	M.A.R.B	XXX.344.000-XX	CGTI	Analista de Sistemas Sênior	Graduado em Ciência da computação.
20	P.P.P.L	XXX.286.351-XX	CGTI	Analista de Sistemas Pleno - II	Graduada em Ciências Econômicas e Pós Graduação em Gerência de Projetos.
21	P.R.B.S	XXX.182.916-XX	CGTI	Analista de Negócio Junior Graduada em Processamento de dados e Pósgraduação em Análise de Sistemas.	
22	P.H.F.F	XXX.513.731-XX	CGTI	Programador de Sistemas Sênior - II	Graduado em Sistemas de Informação
23	R.D.S	XX.767.601-XX	CGTI	Gerente de TI Sênior	Graduado em Processos Gerenciais
24	R.L.F	XXX.611.111-XX	CGTI	Analista de Suporte/Produção Pleno - II	Graduado em Tecnologia de Sistemas de Telecomunicações
25	S.S.M	XXX.290.111-XX	CGTI	Analista Negócios Sênior - I	Graduada e administração de Sistemas de Informações e Pós-Graduação em Executivos

					<i>em Tecnologia da Informação.</i>
26	<i>T.C.M</i>	<i>XXX.022.566-XX</i>	<i>CGTI</i>	<i>Analista de Sistemas Sênior</i>	<i>MBA em Gestão de Projetos com Ênfase em Engenharia de Software e Graduado em Ciência da Computação.</i>
27	<i>T.B.U</i>	<i>XXX.459.328-XX</i>	<i>CGTI</i>	<i>Analista de Suporte/Produção Pleno</i>	<i>Graduado em Sistemas de Informação.</i>
28	<i>W.A.D.S</i>	<i>XXX.175.471-XX</i>	<i>CGTI</i>	<i>Analista de Suporte/Produção Júnior</i>	<i>Graduado em Sistemas de Informação.</i>
29	<i>W.S.S</i>	<i>XXX.396.821-XX</i>	<i>CGTI</i>	<i>Analista de Suporte/Produção Júnior - II</i>	<i>Graduado em Redes de Computadores</i>
30	<i>C.S.M</i>	<i>XXX.872.711-XX</i>	<i>CGTI</i>	<i>Supervisor de atendimento nível II</i>	<i>Gestão em Tecnologia da Informação (cursando)</i>
31	<i>E.R.S</i>	<i>XXX.739.381-XX</i>	<i>CGTI</i>	<i>Atendente Nível II</i>	<i>Gerenciamento de Redes (cursando) e Técnico em suporte</i>
32	<i>A.C.M.F</i>	<i>XXX.264.041-XX</i>	<i>CGTI</i>	<i>Atendente Nível II</i>	<i>Gestão Pública (cursando) e Técnica em Informática</i>
33	<i>J.J.M.M</i>	<i>XXX.171.498-XX</i>	<i>CGTI</i>	<i>Atendente Nível II</i>	<i>Análise e desenvolvimento de sistemas (cursando)</i>
34	<i>A.F.M.J</i>	<i>XXX.532.831-XX</i>	<i>CGTI</i>	<i>Atendente Nível II</i>	<i>Engenharia Civil (cursando) e Técnico em redes de computadores</i>
35	<i>R.J.P</i>	<i>XXX.522.831-XX</i>	<i>CGTI</i>	<i>Atendente Nível II</i>	<i>Análise e Desenvolvimento de Sistemas</i>

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, o Ministério apresentou adicionalmente as seguintes informações:

“O Plano Estratégico de TI, na camada Pessoas e Tecnologia, contempla o objetivo “Garantir a adequação dos quadros de pessoal e estrutura funcional”. Em decorrência, estão previstas iniciativas, alinhadas com as melhores práticas de governança e gestão, que promoverão o aumento do nível de maturidade do processo “Definir os Processos, Organização e Relacionamentos de TI”.

Em fase de planejamento, as iniciativas previstas relacionadas especificamente ao tópico levantado pela CGU são:

1. Mapeamentos das atividades e processos de TI;
2. Identificação dos perfis apropriados;
3. Identificação do quantitativo de pessoal necessário;
4. Desenho da Carreira de TI no âmbito do MTur;
5. Identificação das alternativas de recrutamento:
 - a. Concurso;
 - b. Solicitação de Analistas de TI ao MPOG/SISP.
 - c. Outros

Cumpra esclarecer que o Ministério do Turismo adota a estratégia de execução indireta dos serviços operacionais de TI com fulcro no Art. 1º, §1º do Decreto 2.271/1997, que definiu que as atividades de informática e telecomunicações, entre outras, como objetos de execução preferencialmente indireta, mediante contratação de serviços; e na orientação do Decreto-Lei 200/67:

Art. 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Os servidores efetivos estão associados às tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle. Os demais colaboradores estão associados à realização material de tarefas executivas, operacionais.

Enfim, é entendimento dessa Coordenação-Geral de TI que solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, servidores provenientes do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE depende do mapeamento das atividades, identificação de perfil e quantitativo de pessoal necessário à realização das atividades e processos de TI. De imediato, é possível solicitar a reposição de duas vagas das cinco de Analistas de TI vinculadas ao MTur.”

Análise do Controle Interno:

Com relação à distribuição da força de trabalho de Tecnologia da Informação, observou-se que, o percentual de recursos humanos de TI terceirizado é maior do que o percentual de recursos humanos de TI concursado (efetivo):

CGTI

	Quantidade	%
Servidores	16	31,37
Terceirizados	35	68,63
Total	51	100

Ressalta-se que quanto maior esse percentual, maior o risco de dependência de indivíduos sem vínculo com o Ministério do Turismo para a execução de atividades críticas à gestão do órgão, além da possibilidade de ocorrer a terceirização do conhecimento organizacional.

Com relação à formação acadêmica do quadro de servidores responsáveis pela gestão de TI, o gestor apresentou as informações representadas na tabela a seguir:

Área de formação do servidor	Quantidade
Graduado em Matemática	1
Pós-graduado em Sistemas de Informação	1

Graduado em Engenharia	1
Graduado em Turismo	2
Nível Médio	4
Graduado em Letras - Inglês	2
Graduado em Administração	1
Técnico em Redes de Comunicação	1
Graduado em Sistemas de Informação	3
Total	16

Observa-se que dos 16 servidores lotados na CGTI apenas 5 (31,25%) são graduados em áreas relacionadas à Tecnologia de Informação. A eventual inexistência de formação específica em TI poderá tornar-se fator de fragilidade da gestão em Tecnologia de Informação.

Em relação ao apresentado quando da manifestação do gestor sobre o Relatório Preliminar, observa-se que o Ministério segue orientações do Decreto nº 2.271/1997 e do Decreto-Lei nº 200/67 quanto às suas atividades de tecnologia da informação.

Tendo em vista o desenvolvimento da Tecnologia da Informação e o seu posicionamento estratégico dentro das organizações, principalmente no que diz respeito à segurança da informação corporativa, foi emitida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, a Instrução Normativa n.º 04, de 19/05/2008, a qual não admite a terceirização das atividades de gestão de processos de tecnologia da informação, com ressalva ao suporte técnico dos processos de planejamento e avaliação da qualidade dos serviços de TI, de tal maneira que os colaboradores incumbidos de atividades e tarefas operacionais deverão estar sob supervisão exclusiva de servidor do órgão, de modo a cumprir as atuais determinações.

Assim, mantém-se o apontamento quanto à ausência de profissionais com formação específica em TI no Ministério.

Recomendações:

Recomendação 1:

Realizar um estudo formal sobre a capacidade do Ministério do Turismo quanto aos recursos humanos aptos a efetuar a gestão de processos de tecnologia da informação, atendendo ao disposto na Instrução Normativa n.º 04, de 19/05/2008, emitida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG.

Recomendação 2:

Avaliar junto ao Ministério do Planejamento, com base em estudo formal, a possibilidade de solicitação de servidores provenientes do PGPE para compor o quadro de TI do Ministério do Turismo.

2.1.3. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.3.1. Informação

A partir da análise das atribuições da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo como unidade de auxílio ao Ministro de Estado na definição de diretrizes e políticas e, principalmente, como supervisor/coordenador das atividades das secretarias integrantes da estrutura do órgão, definiu-se que o escopo do presente trabalho de auditoria ficaria restrito à execução da ação Gestão e Administração do Programa.

A referida ação tem por finalidade constituir um centro de custos administrativos do programa, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa.

Diante do exposto, as avaliações de resultados deverão ser feitas para as ações finalísticas do programa 1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão, que será objeto de avaliação no Relatório de Auditoria Anual de Contas das Secretarias Finalísticas.

2.1.3.2. Informação

Conforme explicitado no item referente à avaliação dos resultados, o escopo da avaliação da gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo foi definido a partir da execução da ação Gestão e Administração do Programa.

Considerando que a mesma não tem resultados finalísticos a avaliação de indicadores será efetuada para as ações finalísticas do programa 1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão, que será objeto de avaliação do Relatório de Auditoria das Secretarias Finalísticas.

2.1.4. Assunto - CONTROLES INTERNOS

2.1.4.1. Constatação

Divergência entre as informações prestadas no Relatório de Gestão com a estrutura de controle interno demonstrado pela Secretaria Executiva do Ministério do Turismo.

Com o objetivo de avaliar a estrutura de controles internos da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo selecionou-se as áreas de Recursos Humanos e a área de Recursos Logísticos em razão da natureza das unidades da estrutura da Secretaria Executiva. Essa avaliação partiu das informações apresentadas no item 9 do Relatório de Gestão, produzido pela Unidade Jurisdicionada (Quadro A.9.1 – Estrutura de Controles Internos), e considerou as informações prestadas pelo Gestor em resposta às solicitações de auditoria.

Foram utilizados, também, como critérios de avaliação da estrutura de controle os seguintes parâmetros: a) ambiente de controle; b) avaliação de risco; c) procedimentos de controle; d) informação e comunicação; e) monitoramento.

Apresentam-se a seguir as Questões de Auditoria utilizadas na análise da estrutura de controles internos da área de Recursos Humanos, seguidas das informações prestadas pelo gestor:

a) *Há rotinas de acompanhamento da situação dos servidores cedidos e requisitados, quanto a prazo, prorrogação e regularidade do reembolso pela remuneração do servidor?*

A unidade informou o seguinte:

A situação dos servidores requisitados pelo MTur, é acompanhada por meio de processo individual bem como dos lançamentos pertinentes no sistema SIAPE, realizados tanto pelo órgão cedente como pelo cessionário.

Os registros de inclusão/alteração/exclusão de informações referentes a férias e controle de frequência dos servidores cedidos ao MTur são realizadas por técnicos desta COGEP no sistema SIAPE. As demais informações financeiras são de responsabilidade dos órgãos cessionários.

Com relação aos servidores cedidos a órgão não integrantes do sistema SIPEC o controle é realizado por meio de processos específicos (individuais) com o arquivamento das informações prestadas mensalmente pelos órgãos de exercícios, inclusive com as faturas de ressarcimento, quando for o caso. É realizado o acompanhamento de cada processo para verificação do prazo de término, possíveis solicitações de prorrogação da cessão, etc. Todo servidor possui uma “pasta funcional” onde consta toda a documentação relacionada à movimentação do servidor. Acrescentamos, ainda, que o controle é

realizado por meio de planilhas internas.

b) *Como são efetuados os controles relacionados à elaboração da Folha de Pagamentos do órgão?*

A unidade informou o seguinte:

A área de pagamento do MTur não dispõe de nenhum tipo de manual de orientação para os procedimentos rotineiros da folha de pagamento. Após o processamento da folha de pagamento, por meio da Despesa Detalhada de Pessoal - DDP é extraído relatório mensal do banco de dados do SIAPE com as informações que foram alimentadas referente às ocorrências pessoais e funcionais de cada servidor, controlado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento.

O processamento é realizado estritamente dentro dos parâmetros legais estabelecidos, não sendo possível, portanto, aceitar informações incompatíveis com os cargos e as características de cada órgão ou servidor.

Os lançamentos de caráter financeiro efetuados pelas Unidades Pagadoras estão restritos aos acertos de parcelas vencidas ou vincendas, pagamentos de substituição e Auxílio Moradia e parcelas rescisórias. Os documentos demandados ficam arquivados nas pastas funcionais de cada servidor.

Todos os procedimentos de operacionalização da folha de pagamento deste MTur (inclusão/alteração /exclusão) são estabelecidos e devidamente acompanhados pela Coordenadora-Geral. Antes do fechamento da folha há formalização de documentação específica para cada tipo de lançamentos e as alterações no SIAPE que venham a produzir efeitos no pagamento do servidor são arquivadas nas respectivas pastas.

O controle da aposentadoria compulsória é efetuado automaticamente pelo sistema SIAPE. Ressaltamos que a média de idade dos servidores deste MTur situa-se entre os 20 e 35 anos.

Esclarecemos que não há no MTur uma unidade "específica" que trata somente de análises críticas de auditoria da folha de pagamento. O controle das atividades da área é exercido pela Coordenadora-Geral, [C.A.M] e por seus colaboradores imediatos: Coordenadora de Administração de Recursos Humanos, [T.D.O.S]; Chefe da Divisão de Capacitação, [E.M.O]; e o Assistente Técnico [A.R.P].

Em resposta complementando as informações acima, esclarecemos que foi instituído o Sistema de Tratamento de Indício de Irregularidades pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que se encontra em fase de implementação, inclusive com a participação da Controladoria-Geral da União e Secretaria Federal de Controle Interno. Além disso, houve a participação de um servidor da Coordenação-Geral de Gestão no WORKSHOP sobre as Trilhas de Auditoria na Área de Pessoal promovido pela Secretaria Federal de Controle Interno nos dias 20 e 22/06/2012. E no âmbito do MTur há previsão por meio do Sistema Informatizado próprio chamado PGTUR de inserir ações desta natureza de forma a auxiliar na análise da folha de pagamento.

c) *Qual é a sistemática de acompanhamento das alterações na legislação utilizada na gestão de Recursos Humanos?*

A unidade informou o seguinte:

As informações relativas a atualização da legislação sobre Recursos Humanos são acompanhadas por vários meios, dos quais destacamos as Mensagens "COMUNICA" do SIAPE e as Resenhas do MP encaminhadas por e-mail. Em matérias que gerem dúvidas ou variedade de interpretações que possam implicar em mudanças de ocorrências na folha de pagamento, acionamos nossa CONJUR ou o órgão central do SIPEC para esclarecimentos.

d) *Como é efetuado o controle e acompanhamento dos contratos temporários?*

A unidade informou o seguinte:

Os Contratos Temporários do MTur são acompanhados conforme prazo do edital e ingresso no órgão por meio de planilha interna, considerando que sem sua maioria terão seu encerramento a partir de

março de 2013, com a perspectiva de prorrogação por mais 1 ano. O DGI solicitou pronunciamento das unidades do MTur sobre o interesse das mesmas nessa prorrogação. Estamos providenciando nova consulta às áreas sobre o interesse na renovação.

Apresenta-se na sequência as Questões de Auditoria, utilizadas na análise da estrutura de controles internos da área de Recursos Logísticos, seguidas das informações prestadas pelo gestor:

a) *Existem rotinas estabelecidas para assegurar o cumprimento das condicionantes legais?*

A unidade informou o seguinte:

Sim. Os modelos de checklist encontram-se no anexo I desta solicitação de auditoria.

b) *Existem manuais e/ou documentos que formalizam as tarefas da área de licitações?*

A unidade informou o seguinte:

Esta CGRL não dispõe de tal material indicado e solicitado pela Equipe de Auditoria. Nos procedimentos relacionados às licitações a CGRL observa e se orienta pelas normas disponibilizadas no sítio COMPRASNET e por meio do PUSH da Casa Civil, bem como pelos julgados do TCU. Nesse sentido foi elaborado o arquivo eletrônico denominado “Links – Jurisprudências TCU” que permite acesso indexado aos julgados da Corte de Contas, através de árvore indexada dos assuntos, estando o arquivo instalado em todos os computadores da CGRL. Outro mecanismo de informação e de apuração de procedimentos da área de licitação são os informativos periódicos do TCU que são colacionados pela CGRL.

c) *Há utilização da prática de identificação de riscos ou atividades críticas dos processos operacionais?*

A unidade informou o seguinte:

Esta CGRL não dispõe de elementos que permitam tal prática. Considerando que a análise de risco e o contingenciamento de risco é um capítulo específico da ISSO/NBR 17.799/2005, que trata da segurança da informação, estaremos adotando as providências necessárias para que o Comitê Gestor da Política Institucional de Segurança da Informação, deste Ministério, preste assessoria e as devidas orientações a esta CGRL a fim de que possamos atender a essa Auditoria.

d) *Há utilização sistematizada da prática de pesquisa de preços no mercado previamente às contratações?*

A unidade informou o seguinte:

A CGRL adota como sistemática a realização de pesquisa junto à Administração Pública Federal para tanto forma cadastrados os e-mails dos servidores dos Órgãos Públicos conforme se evidencia no Anexo II.

Apresentam-se a seguir as informações prestadas pela unidade do Relatório de Gestão – Exercício de 2011:

Quadro - Aspectos do Sistema de Controle Interno da UJ 540003

Aspectos do sistema de controle interno	Avaliação				
	1	2	3	4	5
Ambiente de Controle					
1. Os altos dirigentes da UJ percebem os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos da unidade e dão suporte adequado ao seu funcionamento.					X
2. Os mecanismos gerais de controle instituídos pela UJ são percebidos por todos os servidores e funcionários nos diversos níveis da estrutura da unidade.					X
3. A comunicação dentro da UJ é adequada e eficiente.					X
4. Existe código formalizado de ética ou de conduta.					X

5. Os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e estão postos em documentos formais.		X			
6. Há mecanismos que garantem ou incentivam a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta.		X			
7. As delegações de autoridade e competência são acompanhadas de definições claras das responsabilidades.					X
8. Existe adequada segregação de funções nos processos da competência da UJ.					X
9. Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados pela UJ.			X		
Avaliação de Risco	1	2	3	4	5
10. Os objetivos e metas da unidade jurisdicionada estão formalizados.					X
11. Há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade.				X	
12. É prática da unidade o diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los.			X		
13. É prática da unidade a definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão.		X			
14. A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da UJ, ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo.		X			
15. Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão.		X			
16. Existe histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade.					X
17. Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática da unidade instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos.					X
18. Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da unidade.				X	
Procedimentos de Controle	1	2	3	4	5
19. Existem políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da UJ, claramente estabelecidas.				X	
20. As atividades de controle adotadas pela UJ são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo.				X	
21. As atividades de controle adotadas pela UJ possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação.				X	
22. As atividades de controle adotadas pela UJ são abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionados com os objetivos de controle.				X	
Informação e Comunicação	1	2	3	4	5
23. A informação relevante para UJ é devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente às pessoas adequadas.					X
24. As informações consideradas relevantes pela UJ são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas.					X
25. A informação disponível à UJ é apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível.					X

26. A Informação divulgada internamente atende às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da UJ, contribuindo para a execução das responsabilidades de forma eficaz.					X
27. A comunicação das informações perpassa todos os níveis hierárquicos da UJ, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura.					X
Monitoramento	1	2	3	4	5
28. O sistema de controle interno da UJ é constantemente monitorado para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo.	X				
29. O sistema de controle interno da UJ tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas.	X				
30. O sistema de controle interno da UJ tem contribuído para a melhoria de seu desempenho.	X				

Fonte: Relatório de Gestão 2011 - SE/MTUR

LEGENDA

Níveis de Avaliação:

(1) Totalmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da UJ.

(2) Parcialmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua minoria.

(3) Neutra: Significa que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ.

(4) Parcialmente válida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua maioria.

(5) Totalmente válido. Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente aplicado no contexto da UJ.

Das análises efetuadas, verificou-se a necessidade de aprimorar os controles da área de Recursos Humanos. A partir das informações prestadas pelo gestor que afirma que “o controle é realizado por meio de processos específicos (individuais)”. Em inspeção realizada na área observou-se que o acompanhamento da situação dos servidores cedidos, por exemplo, é realizado por intermédio de planilhas nos computadores dos responsáveis. Tal sistemática está sujeita a riscos em razão da falta de senhas de acesso e por depender da iniciativa diária de consulta por parte dos responsáveis.

Evidenciou-se, ainda, que não há sistemática de identificação e avaliação dos riscos associados à área de recursos humanos. É importante iniciar estudos para considerar o risco associado à atividade da Unidade Jurisdicionada.

Em relação à área de Recursos Logísticos, verificou-se que a unidade não dispõe de manuais e/ou documentos que formalizem as tarefas da área de licitações. A unidade utiliza informações disponíveis na internet nos sítios do COMPRASNET e do TCU. Mesmo que os servidores realizem pesquisas na internet, faz-se necessário uma formalização interna de rotina de pesquisa, ou até mesmo o desenvolvimento de manuais e cartilhas do próprio órgão.

Conforme ocorre na área de recursos humanos, verificou-se que na área de recursos logísticos não há sistemática de identificação e avaliação dos riscos.

Da análise das informações constantes do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo, foram identificadas inconsistências nos dados apresentados no Quadro A.9.1 – Estrutura de Controles Internos. Por exemplo, no item 19, referente à existência de políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da UJ, a avaliação efetuada pelo gestor indica um nível do tipo (4) Parcialmente válida. A avaliação efetuada significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da unidade em sua maioria. No

entanto, a Coordenação de Recursos Logísticos, umas das principais áreas de gestão da Secretaria Executiva, informa que ainda não dispõe de elementos para implementar uma sistemática de identificação e avaliação de riscos.

Em outro tópico do Quadro A.9.1, item 11, referente á existência de uma clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade, o gestor avaliou esse quesito também com o nível (4).

A Secretaria Executiva do Ministério do Turismo deve dispor de rotinas para a avaliação de riscos nas principais áreas de gestão do órgão. Nessa linha, é essencial o desenvolvimento de ferramentas para servir de instrumentos de prevenção e detecção dos riscos na área de gestão de recursos humanos e de recursos logísticos. Registre-se que o Relatório de Gestão, no Quadro A.9.1, item 16, referente à existência de histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade, o gestor avaliou como “Totalmente válido”, o que significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente aplicado no contexto da unidade.

Causa:

Inexistência de controles internos estruturados na unidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

As manifestações apresentadas estão descritas em cada item avaliado, no campo Fato.

Análise do Controle Interno:

Com relação à manifestação da unidade sobre o Relatório Preliminar, observa-se que não houve alterações quanto à avaliação da gestão do exercício de 2011. O gestor apresentou algumas iniciativas que visam fortalecer os controles internos.

Recomendações:

Recomendação 1:

Criar um ambiente de controle dentro de cada unidade, alterando a cultura corporativa para que os servidores incorporem a necessidade de um gerenciamento de riscos, de forma que seja possível avaliar quais os riscos existentes em cada operação realizada, com vistas a reduzi-los, minimizando a ocorrência de erros ou fraudes. Entre possíveis instrumentos para se instituir o controle está a sistematização daqueles procedimentos que envolvam operações sensíveis, tais como o gerenciamento de licitações e contratos e o gerenciamento dos ajustes firmados.

2.1.4.2. Informação

Com o objetivo de evidenciar o cumprimento da Lei nº 8.730/1993, que estabelece a obrigatoriedade da apresentação da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos ou funções de confiança, procedeu-se à análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo.

De posse das informações constantes do Quadro A.8.1 – Demonstrativo do cumprimento, por autoridades e servidores da UJ, da obrigação de entregar a Declaração de Bens e Rendas – foi feita amostra de servidores para confirmação da entrega das declarações.

Em inspeção realizada no setor responsável, observou-se o cumprimento da obrigatoriedade da apresentação da declaração de bens e rendas, no entanto vale registrar que a unidade responsável não dispõe de um controle informatizado da entrega dos documentos.

2.1.5. Assunto - RECURSOS DISPONÍVEIS

2.1.5.1. Informação

O Ministério do Turismo não utiliza Cartões de Pagamento do Governo Federal (CPGF).

2.1.6. Assunto - RECURSOS REALIZÁVEIS

2.1.6.1. Informação

Em pesquisa ao SIAFI, identificou-se a inscrição de Restos a Pagar Não Processados no Ministério do Turismo de um total de R\$ 92.236.999,48. A partir do resultado da pesquisa realizada, foram selecionadas, pelo critério de materialidade, 3 (três) Notas de Empenho que juntas somam um total de R\$ 47.400.629,83, equivalente a 51% do total de recursos inscritos na conta Restos a Pagar Não Processados.

Após análise das documentações comprobatórias e das justificativas de manutenção em restos a pagar apresentadas pela Secretaria Executiva do Ministério do Turismo, das notas de empenho 2011NE000397, 2011NE800045 e 2011NE800952, de valores R\$ 26.400.000,00, R\$ 9.996.066,88 e R\$ 6.550.000,00, respectivamente, constatou-se o seguinte:

a) a primeira Nota de Empenho (NE) diz respeito ao pagamento de parte da dívida de tarifas de serviços prestados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) de acordo com o contrato de prestação de serviços nº 23/2006 que teve a sua vigência expirada em 30/9/2011, restando, após aquela data, a adoção de procedimento denominado reconhecimento de dívida, estabelecido no Artigo 63 da Lei nº 4.320/64. Portanto, o procedimento atendeu ao inciso II, do Artigo 35, do Decreto 93.872/86;

b) quanto à segunda e à terceira Notas de Empenho, o gestor se manifestou por intermédio do Memorando nº 064/2012 – DPMKN/SNPTur/MTur, de 04/04/2012, anexo ao Ofício nº 179/2012/AECI/MTur, de 05/04/2012, da seguinte forma:

“Em resposta ao Memorando 105/SE, acerca da Solicitação de Auditoria número 2012 03332/001, de 28 de março de 2012, esclarecemos que as Notas de Empenho 2011NE800045 e 2011NE800952 são referentes à empresa 141 SOHO SQUARE COMUNICAÇÃO LTDA., inscrita sob o CNPJ nº 01.621.063/0003-90, agência licitada pelo Ministério do Turismo para prestação de serviços de publicidade.

As referidas Notas de Empenho foram inscritas em Restos a Pagar Não Processados para permitir o pagamento das ações de publicidade realizadas para a campanha “Viaje pelo Brasil”, lançada pelo Mtur em dezembro de 2011, e desenvolvida por intermédio da agência de publicidade supracitada, além de outros serviços prestados pela mesma. As ações da campanha em questão foram planejadas para o período de dezembro de 2011 e janeiro de 2012, tendo sua execução autorizada por este DPMKN em dezembro de 2011, por meio de Oredens de Serviço, emitidas após devida autorização da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, conforme comprovado por meio da documentação anexa. Uma vez que a campanha em questão encerrar-se-ia somente em 2012, para só então os serviços serem faturados pela agência, não seria viável o pagamento das ações ainda em 2011, fazendo-se necessária a inscrição em Restos a Pagar Não Processados dos empenhos em questão.

Ressaltamos, ainda, que o Contrato nº 027/2007, firmado com a empresa 141 SOHO SQUARE COMUNICAÇÃO LTDA., tem vigência até 04 de outubro de 2012, podendo o Mtur contar com a prestação de serviços desta empresa até o término da vigência do referido contrato.

Dessa forma, entendemos que as Notas de Empenho número 2011NE800045 e 2011NE800952 foram inscritas em Restos a Pagar Não Processados em consonância com o inciso I, do artigo 35, do Decreto nº 93.872/86.”

Portanto, a manutenção em restos a pagar de tais Notas de Empenho atendeu ao inciso I do Artigo 35, do Decreto 93.872/86.

2.1.6.2. Informação

O Ministério do Turismo não é responsável pela gestão de renúncias tributárias.

2.1.7. Assunto - RECURSOS EXIGÍVEIS

2.1.7.1. Informação

Conforme informação constante do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo, no Quadro A.3.1. - Reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos – não há valores inscritos no SIAFI.

A informação foi confirmada em pesquisa realizada no SIAFI, exercício de 2011, onde se verificou a inexistência de saldos nas contas contábeis 21211.11.00 - Fornecedores por Insuficiência de Créditos/Recursos; 21212.11.00 - Pessoal a pagar por Insuficiência de Créditos/Recursos; 21213.11.00 - Encargos por Insuficiência de Créditos/Recursos; 21215.22.00 – Obrigações Tributárias por Insuficiência de Créditos/Recursos e 21219.22.00 – Débitos Diversos por Insuficiência de Créditos/Recursos.

2.1.8. Assunto - BENS IMOBILIÁRIOS

2.1.8.1. Informação

Com vistas a avaliar a regularidade dos métodos utilizados pela Secretaria Executiva do Ministério do Turismo-MTur na gestão do seu patrimônio imobiliário, foi efetuada uma análise quanto à correção e suficiência dos registros no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial – SPIUnet, análise comparativa dos gastos e conformidade dos processos de locação de imóveis de terceiros.

Da análise efetuada foram identificadas divergências de informações entre o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial – SPIUnet e o Relatório de Gestão da unidade. Assim, foi emitida solicitação de auditoria requerendo informações sobre as inconsistências identificadas. Em relação aos bens imóveis de uso especial locados de terceiros; como também acerca dos valores gastos com manutenção dos bens imóveis.

Em resposta por meio do Memorando nº 98/2012/DGI/SE/MTur, de 11/05/2012, anexo ao Ofício 342/2012/AECI/MTur, de 15/05/2012, o MTur forneceu as seguintes informações:

Os dados já foram regularizados no sistema, como é possível evidenciar nas imagens digitalizadas...impressas a partir do site do SPIUnet.

Este Ministério não dispõe de imóveis de propriedade da União que esteja sob nossa responsabilidade

Quanto às despesas com manutenção de bens imóveis, a unidade informou o seguinte:

Houve equívoco no preenchimento do aludido quadro (Quadro A.11.3 do Relatório de Gestão). A sede do Ministério do Turismo encontra-se instalada no prédio de

propriedade da União, mas que está sob a responsabilidade do Ministério de Minas e Energia. Evidencia-se nas informações constantes daquele quadro que a UG indicada é o MTur, mas o RIP refere-se a imóvel do MME, conforme indicamos como fonte da informação. Os valores ali informados (R\$ 161.958,40) tal qual explicamos naquela oportunidade, referem-se às despesas como manutenção da rede elétrica no espaço ocupado pelo MTur nas instalações do MME, bem como despesas com serviços de instalação e manutenção (aqui incluídos os manejos e remanejamento) de divisórias.

Faz-se necessário registrar que por equívoco deixamos de lançar os valores referentes às despesas condominiais que são repassadas ao MME pelo consumo de água e luz.

No que se refere aos itens como: elevadores, extintores (recargas e datas de reposição), caixas d'água e mangueiras, sensores, rede hidráulica, pisos, paredes e esquadrias são todos mantidos pelo condomínio a cargo do MME.

Verificou-se que após questionamentos da Secretaria Federal de Controle, a Secretaria Executiva do Ministério do Turismo efetuou os registros necessários à regularização das informações constantes do SPIUnet. A unidade esclareceu, ainda, que o imóvel indicado em seu Relatório de Gestão está sob responsabilidade do Ministério de Minas e Energia (MME).

Com relação à regularidade dos processos de locação de imóveis de terceiros, observou-se que a CAIXA elaborou um Laudo de Avaliação do imóvel a ser locado pelo Ministério do Turismo, com o objetivo de determinação técnica do valor locativo de mercado para fins de contrato de aluguel. No contrato firmado, foram respeitados os valores de mercado utilizados pela CAIXA em sua análise técnica, e também foram apresentadas as áreas total e útil do imóvel locado, constando também a descrição das salas e quantidade de vagas de garagem.

2.1.9. Assunto - MOVIMENTAÇÃO

2.1.9.1. Constatação

Ausência de implementação de políticas capazes de diminuir a deficiência de força de trabalho.

Com o objetivo de avaliar a composição do quadro de recursos humanos do Ministério do Turismo, foi feita a análise das informações constantes do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva. Da análise efetuada, verificou-se que o órgão dispõe de uma força de trabalho composta por 365 servidores, sendo 176 servidores em cargos efetivos, 61 servidores com contratos temporários, 91 servidores em cargos em comissão e funções gratificadas, 25 requisitados, 11 servidores em exercício descentralizado e 1 cargo de natureza especial. Por outro lado, observou-se que havia 26 de servidores afastados, sendo que 14 cedidos para outros órgãos.

A atual distribuição da força de trabalho do órgão apresenta-se da seguinte forma:

Unidade	Quantidade
Secretaria Nacional de Políticas de Turismo	105
Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo	91
Secretaria Executiva	105
Gabinete do Ministro	35
Consultoria Jurídica	11

Verificou-se que foi realizado concurso público para composição dos quadros do Ministério do Turismo, tendo sido nomeados 56 servidores durante o exercício de 2011.

A Secretaria Executiva não apresentou no Relatório de Gestão a análise crítica quanto à situação da sua gestão de recursos humanos. Então, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201203332/016, de 27/04/2012, foram solicitadas à Secretaria Executiva informações quanto à realização de estudos sobre o dimensionamento da força de trabalho do Ministério do Turismo, no que diz respeito ao quantitativo, composição e perfil, bem como quanto à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades.

Em resposta apresentada por intermédio do Ofício nº 319/2012/AECI/MTur, de 09/05/2012, que encaminha o Memorando nº 174/SE, de 08/05/2012, a Secretaria Executiva informa o seguinte:

Preliminarmente, vale destacar que esta COGEP, atua na implementação da execução das ações demandadas pelas decisões superiores quando definidas nas estratégias do órgão. É importante frisar que desde a criação do MTur em 2003, esta Coordenação-Geral, vem colhendo informações de forma suscita junto às diversas unidades do MTur na busca de informações que visa dimensionar a força de trabalho tão somente quanto a sua insuficiência de pessoas.

Quando foi criado a Diretoria de Gestão Estratégica em 2009, sob o comando até então da Diretora à época a Senhora [G.M], iniciou-se um Planejamento da Força de Trabalho cujo objetivo foi de estimar um quadro ideal do MTur focado em processos de trabalho incluído a definição das habilidades, das experiências e dos conhecimentos e atitudes adequadas para o desempenho das tarefas de trabalho.

Naquele momento foi realizado algumas reuniões com o objetivo proposto de identificar o processo de planejamento que deveria compreender um conjunto de procedimentos e ações para o alcance das necessidades futuras de pessoal definidas de acordo com as metas e os objetivos da organização, para tanto se chegou a conclusão por meio das oficinas que essa iniciativa devia estar alinhada ao planejamento estratégico e apoiada pela alta administração.

Nesse ínterim ocorreram mudanças políticas no âmbito do MTur e esse estudo ficou defasado, o qual também entendemos que deva ser redirecionado de modo que venha dimensionar a força de trabalho do MTur demonstrando com clareza o perfil atrelado as estratégias e ações do MTur para o alcance de seus objetivos.

Considerando, que mesmo sem o devido passaporte para uma construção de metodologia para o Planejamento da Força de Trabalho, executamos 2 (dois) concursos públicos de cargos efetivos de nível médio e superior e 1 (um) concurso de Contrato Temporário que foi resultado de um trabalho mais apurado para adequação de perfil atrelado a cargos específicos conforme a demanda das unidades do MTur.

Ante ao exposto, a COGEP, não tem medido esforços no sentido de apoiar qualquer ação que venha demonstrar o processo sistemático de avaliação das necessidades futuras de provisão e ou adequação de pessoal, no que tange ao quantitativo, composição e perfil desejado, com a definição das estratégias e ações necessárias para o alcance de tais necessidades.

Levantamentos efetuados junto às unidades do Ministério demonstram a necessidade de uma avaliação abrangente da força de trabalho do órgão, considerando as metas estabelecidas para as Secretarias Finalísticas num Plano Estratégico formalizado.

O Relatório de Gestão da Coordenação-Geral de Convênios - CGCV, por exemplo, informa que o desempenho funcional dos servidores foi satisfatório, mas no setor de análise das prestações de contas os servidores estão sobrecarregados, pois o número de processos que são encaminhados pelas áreas finalísticas para análise financeira supera o ganho de servidores para esta área, que possui deficiência na relação Processos versus Analistas.

A Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo – SNPDTur, por sua vez, informa o seguinte:

O Departamento de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo,

preocupado com o cumprimento de suas atribuições regimentais, apresentou à SNPDTur em janeiro de 2012, conforme demonstrado abaixo, proposta de adequação de sua força de trabalho.

COORDENAÇÃO GERAL DE QUALIFICAÇÃO E CERTIFICAÇÃO

EQUIPE ATUAL	CARGO	NECESSIDADE
F.M – Coordenadora	DAS 101.4	*Um técnico de nível superior com formação de economia
M.L.N	DAS 101.3 CTU	*Um técnico de nível superior com formação em estatística
D.M	DAS 101.2	
A.C	Servidor	*Um técnico de nível superior com experiência em elaboração, análise e avaliação de projetos.
Jamara	Servidora	
Nereida	Servidora	
Carolina	Servidora	
Adriana O.	Servidora	

COORDENAÇÃO GERAL DE PROJETOS DE ESTRUTURAÇÃO E PRODUTOS ASSOCIADOS AO TURISMO

EQUIPE ATUAL	CARGO	NECESSIDADE
N.R.S– Coordenadora	DAS 101.4	*Um técnico com formação superior com experiência em elaboração, análise e avaliação de projetos.
A.B.S	Servidora	
Valquíria	Servidora	*Um técnico de nível superior com formação em Sociologia.
Adriana S.	Servidora	
Cristiane	CTU	
F.G	Servidor	
R.A	CTU	
V.L	Servidora	
L.S.M	Servidora	

ASSESSORIA TÉCNICA

EQUIPE ATUAL	CARGO	NECESSIDADE
M.B	DAS 101.4	*Um advogado
M.S.C	CTU	

COORDENAÇÃO GERAL DE PROJETOS

EQUIPE ATUAL	CARGO	NECESSIDADE
N.P – Coordenadora	DAS 101.4	*Três técnicos de nível superior com experiência em elaboração, análise e avaliação de projetos.
G.V.S	DAS	
J.C	101.1	
J.F	Servidora	
R.R	Servidora	
M.C	Servidor	
L.P	CTU	
L.L	Servidora	
	Servidora	

A SNPDTur, complementarmente, apresentou solicitação de contratação temporária de um profissional sênior para providenciar o mapeamento de fluxos e requisitos do DCPAT, bem como sua manualização.

A SNPDTur, por meio do Memorando nº 356/DIETU, de 07/05/2012, anexo ao Ofício nº 328/2012/AECI/MTur, de 11/05/2012, acrescenta que:

O DIETU se compõe de duas coordenações gerais: a Coordenação Geral de Análise de Projetos e a Coordenação Geral de Acompanhamento e Fiscalização e reúne um quadro de 29 servidores, sendo 23 de nível superior, entre os quais 11 temporários e 6 servidores de nível médio.

Entre os servidores de nível superior, há 14 engenheiros ou arquitetos, 2 administradores, um advogado e 6 com outras formações.

Atualmente há um estoque de cerca de 6.500 propostas de execução das obras, apresentadas através do SICONV, para análise no DIETU, envolvendo propostas para a programação do Ministério, para atendimento através de emendas parlamentares e através da dotação destinada à preparação do Brasil para os grandes eventos esportivos.

Além disso, cerca de 4.500 obras se encontram em execução, sendo 45 acompanhadas diretamente pelo DIETU, oriundas de convênios celebrados pelo Ministério e as demais, supervisionadas pelo DIETU mediante processo de amostragem, foram pactuadas através de contratos de repasse, celebrados entre a CAIXA, órgão operador, e os estados e municípios beneficiários, incluindo-se os projetos para ações de preparação para a copa do mundo, nas cidades sede.

É expressiva a mobilização dos servidores em atividades de resposta às demandas relacionadas com denúncias, requisições de informações, as mais diversas e auditorias, relacionadas com a atuação dos órgãos de Planejamento, Ouvidoria, Ministério Público, Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas, Controle da União, Justiça e Polícia, o que requer a atuação contingente de servidores e, em especial, de advogados.

Além disso, a distribuição de grande parte das demandas de serviços, ao longo dos exercícios, ocorre de forma desigual mostrando-se, por vezes, intensa e, por vezes, branda, pautada por eventos conjunturais que requerem ação de governo ou a atuação dos órgãos discriminados acima.

A título de exemplo, citamos a desconsideração das emendas parlamentares no cronograma anual de execução do orçamento da União, ficando o momento da sua execução sem previsão, dependente de outros eventos do contexto político e econômico, podendo se concentrar em alguns dias do final do exercício, o que vem ocorrendo nos últimos exercícios.

Concentrações atípicas de trabalho se verificam também nos exercícios em que ocorrem pleitos eleitorais, dada a necessidade de antecipação das atividades relacionadas com a transferência intergovernamental de recursos, ditada pela legislação específica, o que ocorrerá neste exercício.

As peculiaridades relatadas acabam prejudicando a atuação do DIETU, que se realiza de forma precária e assistemática, em determinados momentos, o que dificulta o dimensionamento da equipe, para fazer face às demandas atípicas.”

Acerca da suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal, o Departamento de Financiamento e Promoção de Investimentos no Turismo – DIETU afirmou que:

O quadro de pessoal do departamento conta hoje com servidores de formações diversificadas e sempre buscamos o melhor aproveitamento dos talentos e formações destes no desempenho de nossas diferentes tarefas. Nosso departamento conta hoje com um quadro de 13 servidores, sendo 4 (quatro) destes servidores temporários, com contratos que findarão, sem possibilidade de renovação, no prazo de 2 (dois) anos.

Temos uma preocupação quanto à suficiência quantitativa, e conseqüentemente, qualitativa, concernente ao futuro, devido ao fato acima mencionado, de fim do contrato dos temporários. Faz-se necessário um planejamento estratégico para que tal necessidade seja suprida por servidores de carreira, que possam manter uma memória de informações do setor.

Com a demanda atual, nosso departamento já acolheria 2 (dois) novos servidores como reforço da equipe. Como características desejáveis para os futuros servidores do departamento, podemos mencionar: formação em ciências econômicas, administração ou exatas, com conhecimento do sistema financeiro nacional (estrutura e funcionamento), sendo desejável a experiência na área financeira (taxas de juros, produtos e cálculos) e conhecimento de Excel e Powerpoint. De pelo menos 1 (um) deles, seria mandatário o bom domínio da língua inglesa, sendo desejável o conhecimento de outros idiomas.

Segundo o Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo, por meio do Memorando nº 167/DPRDT/SNPDTur/MTur, de 09/05/2012, anexo ao Ofício nº 328/2012/AECI/MTur, de 11/05/2012:

Este dispõe de uma equipe composta de 27 profissionais que contribuem direta e indiretamente para o cumprimento dos objetivos, metas e estratégias deste Departamento. Na oportunidade, realizamos um breve levantamento da real necessidade de pessoal para complementar a equipe deste Departamento, que totaliza um acréscimo de 06 profissionais, sendo: 04 engenheiros, 01 análise de projeto, e 01 agente administrativo.

Ainda, a Coordenação-Geral de Convênios esclareceu, por meio do Ofício nº 305/2012/AECI/MTur, de 07/05/2012, acerca de sua gestão de recursos humanos:

A Coordenação-Geral de Convênios divide-se em dois setores: Execução (localizado na sala 217 – Esplanada dos Ministérios – Bloco U), onde temos lotados 8 servidores (6 efetivos, 1 requisitado e 1 temporário), 2 empregados terceirizados e um estagiário de nível superior; e prestação de contas (localizado na sala 1009 do anexo ID), onde temos lotados 14 servidores (11 efetivos, 11 comissionado e 2 temporários), 2 empregados terceirizados e um estagiário de nível superior cujos nomes e atribuições gerais listamos no anexo 2. O setor responsável pela execução não passa por grandes dificuldades, entretanto a prestação de contas possui passivo

de processos pendentes de conclusão de análise.

O quantitativo de servidores nos dois setores é satisfatório, entretanto, considerando que diversos servidores efetivos são advindos do último concurso público realizado pelo órgão, em termos qualitativos ainda há necessidade de algum aprimoramento. A capacitação de novos servidores é feita, a princípio, por meio da supervisão de colegas mais experientes durante a execução das atividades cotidianas. Além disso, estamos trabalhando na elaboração de manuais de procedimentos padronizados para cada atividade desempenhada em cada setor de forma a facilitar a capacitação de novos servidores e dar maior segurança aos que já atuam.

Além dos manuais de procedimentos e da capacitação disponibilizada pela Coordenação Geral de Gestão de Pessoas, já desenvolvemos internamente algumas ferramentas de apoio aos trabalhos rotineiros dos servidores, entre elas:

1. i. *Planilhas eletrônicas para apoio ao técnico em análises financeiras de prestação de contas;*
2. ii. *Despachos e ofícios automatizados com base em bancos de dados; e*
3. iii. *Planilhas eletrônicas a serem encaminhadas para preenchimento pelos convenientes de forma a facilitar as análises de processos complexos.*

Por se tratar de órgão recente e composto por servidores jovens, não vemos possibilidade de impactos decorrentes de aposentadorias em curto e médio prazo. Entretanto, em função da remuneração dos servidores efetivos não ser muito atrativa, o nível de “turnover” no Ministério é elevado tendo em vista que diversos servidores efetivos são aprovados em concursos com melhor remuneração e acabam deixando o órgão por causa disso.

Causa:

Falta de estudos sobre a capacidade da força de trabalho.

Manifestação da Unidade Examinada:

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, o Ministério apresentou adicionalmente as seguintes informações:

“Quando da solicitação ao MP da realização de concursos, foi realizado levantamento junto às unidades do Ministério que demonstrou a necessidade de termos vários profissionais de nível superior, o que gerou o of. N° 67/SE/Mtur, de 11/03/2010, solicitando a realização de concurso para 70 Técnicos de Nível Superior e 80 Agentes Administrativos, no que fomos atendidos apenas com a autorização de 99 Agentes Administrativos, 10 Engenheiros e 4 Técnicos de Contabilidade. Faz-se necessário uma avaliação abrangente da força de trabalho do órgão considerando as metas estabelecidas para as Secretarias Finalísticas num Plano Estratégico formalizado.

Em resposta complementando a análise do Controle Interno, esclarecemos que a atual Gestão da Diretoria de Gestão Estratégica da SE, retomará os estudos no sentido de prover o Planejamento da Força de Trabalho no âmbito do MTur.

Finalmente, em resposta complementar à análise do Controle Interno, esclarecemos que foi encaminhado preliminarmente às Unidades do MTur Memorando da DGI solicitando pronunciamento das chefias imediatas sobre a necessidade de prorrogar por mais um ano o Contrato Temporário de seus servidores, todavia, considerando que nem todas as unidades deu o retorno estaremos providenciando a cobrança por meio de Memorando da DGI. Também foi encaminhado Ofício ao Ministério do Planejamento sobre a possibilidade de autorizar concurso para Cargos de Nível Superior, que venha suprir a necessidade do Órgão, quando da efetiva extinção do contrato temporário, bem como solicitação ao MP para autorizar a nomeação de mais 50% do concurso de 2010.”

Análise do Controle Interno:

Da manifestação encaminhada pela Secretaria Executiva verifica-se que não há estudos relacionados ao dimensionamento da força de trabalho do ministério, no que diz respeito ao quantitativo, composição e perfil, bem como quanto à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades.

A unidade informou que no exercício de 2009 a Diretoria de Gestão Estratégica iniciou um Planejamento da Força de Trabalho, na época ocorreram algumas reuniões, mas em razão de mudanças políticas no âmbito do órgão a iniciativa restou prejudicada.

Assim, evidencia-se a necessidade de ações por parte da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo com vistas a avaliar a suficiência quantitativa e qualitativa do seu quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias do órgão.

Acrescente-se que há uma dependência da força de trabalho dos servidores temporários e essa situação precisa ser considerada, pois são funcionários sem vínculo permanente com a Administração Pública e que podem ser desligados a qualquer momento, deixando um passivo na realização das atividades.

Em relação ao apresentado quando da manifestação do gestor sobre o Relatório Preliminar, observa-se que o Ministério iniciou providências acerca da reposição de servidores efetivos, porém não houve alterações quanto aos pontos analisados anteriormente.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ministério do Turismo que realize estudo sobre o dimensionamento da força de trabalho do ministério, no que diz respeito ao quantitativo, composição e perfil, bem como quanto à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades.

2.1.9.2. Informação

Com o objetivo de verificar o cumprimento da IN/TCU n.º 55/2007, no que diz respeito ao registro e disponibilização pela Unidade de Pessoal dos atos de admissão e concessórios de aposentadoria e pensão no Sistema SISACNet do Tribunal de Contas da União, foi feita a análise das informações constantes do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo juntamente com extração de informações dos sistemas SIAPE e SISAC.

Conforme informação constante do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, foram incluídos 56 atos de admissão no Sistema de Apreciação de Atos de Admissão do Tribunal de Contas da União e Excluídos 17 atos por motivo de vacância e exoneração. O referido relatório informa, ainda, que não houve aposentadorias ou instituição de pensão durante o exercício de 2011.

Durante o exercício de 2011, foram executadas ações de controle com vistas a verificar o cumprimento do disposto no Decreto n.º 2.271/97 e do Termo de Conciliação Judicial - TCJ, no que se refere à substituição dos empregados terceirizados. Nessa oportunidade, verificou-se que o Ministério do Turismo nomeou 112 servidores concursados. As nomeações ocorreram em duas etapas, a primeira por intermédio da Portaria n.º 144, de 16/08/2011, publicada em 22/08/2011, a qual nomeou 56 novos servidores. A segunda ocorreu por intermédio da Portaria n.º 23, de 17/01/2012, publicada em 18/01/2012, a qual nomeou mais 56 servidores.

Apesar da informação do Relatório de Gestão indicar que houve o cadastramento dos atos de admissão no sistema SISAC, as informações extraídas dos sistemas SIAPE e SISAC evidenciam que as admissões efetivadas pelo órgão no exercício de 2011 ainda não estão cadastradas no SISAC.

Por intermédio do Ofício nº 5021/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, de 24/02/2012, dirigido à Coordenadora-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério do Turismo, foi informado ao MTur a existência de atos de admissão constantes do SIAPE que possuíam cadastro correspondente no SISAC.

Em pesquisa realizada no SISAC, verificou-se que dos 56 servidores nomeados no exercício de 2011, conforme Portaria nº144/2011, constam 44 registros no sistema SISAC. Assim, resta a divergência de informação a respeito dos seguintes servidores: CPF nº XXX.035.224-XX; XXX.391.515-XX; XXX.667.491-XX; XXX.822.661-15; XXX.470.691-53; XXX.923.121-XX; XXX.777.030-XX; XXX.457.841-XX; XXX.444.321-XX; XXX.039.391-XX; XXX.607.767-XX; XXX.833.461-XX.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, o Ministério apresentou as seguintes informações:

“Quanto a este item esclarecemos que não há divergência de informação no Sistema SISAC, pois somente há registro de quem de fato tomou posse e entrou em exercício no MTur. Do pessoal nomeado mediante Portaria nº 144/2011/MTur, alguns concursados aprovados não teve interesse em assumir o cargo, razão pela qual as 12 pessoas restantes foram substituídas na forma da legislação. Segue abaixo o quadro que informa quais aprovados no concurso firmaram vínculo com este órgão em substituição aos desistentes.”

De acordo com os esclarecimentos apresentados pelo gestor quando da apresentação do Relatório Preliminar, as divergências apontadas restaram esclarecidas.

2.1.10. Assunto - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.1.10.1. Informação

A partir dos trabalhos de análise da consistência da folha de pagamentos do Ministério do Turismo constante da base de dados do sistema SIAPE e com base na verificação dos dados cadastrais e da legalidade dos pagamentos dos servidores ativos, identificou que os servidores com matrícula SIAPE nº 1853302 e 1506598, requisitados do Governo do Estado da Bahia e da Caixa Econômica Federal, respectivamente, estavam sem a informação do valor da remuneração extra-SIAPE .

O cadastro no SIAPE dos servidores requisitados deve apresentar informação de remuneração extra-siape, lançada em campo específico, para fins de cálculo do teto remuneratório, cujo vínculo na origem esteja alcançado pelo inciso XI e § 9º, art. 37, CF. Tal obrigação aplica-se aos servidores requisitados para exercer função de confiança ou que estejam em exercício com percepção da Gratificação Temporária das Unidades Gestoras dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal – GSISTE ou, ainda, de outra parcela que compõe a base de cálculo para aplicação do teto.

A rotina de cálculo do teto remuneratório no SIAPE leva em consideração a informação da remuneração percebida na origem, incluída na transação “>FPCORENDEZ”, a responsabilidade por este registro é da unidade de recursos humanos do órgão ou entidade cedente.

Assim, por intermédio do Ofício nº 27517/DR/SFC/CGU, de 20/09/2011, foi solicitada a manifestação da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo sobre a inconsistência identificada. Em resposta, encaminhada por intermédio do Ofício nº 624/2011/AECI/MTur, de 15/12/2011, que encaminhou a Nota Técnica nº 43/2011/COGEP/DGI/SE/MTUR, de 30/09/2011, o gestor manifestou-se da seguinte forma:

Em resposta é bom esclarecer que quando da nomeação para ocupar o cargo de Secretário Nacional de Programas de Desenvolvimento de Turismo do MTur, o servidor [C.M.S.F] se encontrava afastado do cargo de médico da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia até 31.12.2011, para o Mandato Eletivo de Deputado Federal, conforme cópia do documento em anexo, e não recebe por aquela Secretaria de Saúde sua remuneração, todavia, não consta em seus afastamentos funcionais nenhuma declaração de que também não recebe pela Secretaria de Educação, por ser professor na Universidade Estadual de Feira de Santana. O servidor foi colocado à disposição do Ministério do Turismo, por Decreto do

Governador, publicado no Diário Oficial do Estado da Bahia, em 18 de março de 2011, por período de um ano, dos dois vínculos funcionais do referido servidor.

O fato de não constar inserido no SIAPE, na transação > FPCORENDEX, para fins de abate teto da remuneração do servidor sua remuneração de origem, origina-se ao termo de opção de vencimentos “REQUISITADOS DA LEI 11.526, de 04.10.2007 – DOU de 05/10/2007” pela remuneração do cargo integral do DAS, sem ônus para o MTur, conforme cópia em anexo, razão pela qual não foi inserido na mencionada transação. Caso o servidor faça opção pelo recebimento do cargo efetivo da origem acrescido de sessenta por cento do respectivo cargo em comissão, estaremos atentos para inserir no sistema para efeito de base de cálculo do teto, portanto, não há que se falar em irregularidade.

Quanto ao servidor levantado pela auditoria (MLMV), ocupa o cargo de Coordenador-Geral de Financiamento DAS 101.4 da SNPDTur, ressarcimos somente o valor correspondente a sua remuneração, visto não se aplicar o teto constitucional por ser empregado de Empresa Pública e de Sociedade de Economia Mista (Caixa Econômica Federal) conforme cita o item 7 do Acórdão nº 110/1999 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, que dispõe: “... se submetem ao teto remuneratório apenas as empresas públicas e sociedades de economia mistas, e suas subsidiárias, que recebem recursos orçamentários para pagamento de pessoal e de custeio em geral.” Assim neste caso julgamos não ser necessário inserir na referida transação sua remuneração de origem.

A Lei nº 11.526/2007 estabelece que o servidor ocupante de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal investido nos cargos em comissão na Administração Pública Federal poderá optar pela remuneração do cargo em comissão, acrescida dos anuênios; pela diferença entre a remuneração do cargo em comissão e a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego; ou pela remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do respectivo cargo em comissão. Considerando que no primeiro caso houve opção do servidor pela remuneração integral do DAS, fica esclarecida a inconsistência identificada no SIAPE.

No segundo caso apresentado, a manifestação do gestor esclareceu a inconsistência identificada no sistema SIAPE.

2.1.11. Assunto - PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.1.11.1. Informação

Conforme escopo definido para a avaliação da gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo – SE/MTur, serão avaliados os processos licitatórios executados à conta dos recursos da Ação 2272 - Gestão e Administração do Programa. A avaliação incluirá, além das despesas conduzidas diretamente pela Secretaria Executiva (UJ 540003), as ações conduzidas pela Coordenação de Recursos Logísticos - CGRL/MTur (UJ 540004).

As despesas executadas na Ação Orçamentária 2272 sob a responsabilidade da SE/MTur foram da ordem de R\$ 133.312,84 e estão detalhadas por modalidade de despesas na Tabela a seguir:

ELEMENTO DE DESPESA	MODALIDADE LICITAÇÃO	DE	LIQUIDADO
Diárias - Pessoal Civil	Não se aplica		20.650,04
Diárias - Pessoal Civil	Não se aplica		17.799,34
Indenizações e Restituições	Não se aplica		6.843,76
Indenizações e Restituições	Não se aplica		6.843,76
Indenizações e Restituições	Não se aplica		93,60
Indenizações e Restituições	Não se aplica		8.440,00
Passagens e Locomoção	Pregão		16.786,90

Passagens e Locomoção	Pregão	97,90
Passagens e Locomoção	Pregão	6.823,98
Passagens e Locomoção	Pregão	48.933,56
TOTAL		133.312,84

Do dados apresentados na Tabela anterior verifica-se que as despesas resumiram-se em pagamentos de indenizações e diárias, ou seja, despesas que não são executadas por intermédio de procedimento licitatório. Constatam ainda valores referentes ao pagamento de passagens que são fornecidas no âmbito do Contrato nº 09/2010 decorrente do Pregão nº 03/2010, fora do escopo desta auditoria.

Em relação às despesas executadas na Ação Orçamentária 2272 sob a responsabilidade da CGRL/MTur, pesquisa efetuada no portal Comprasnet, demonstrou que a Unidade Gestora 540004 publicou, durante o exercício de 2011, os seguintes Avisos de procedimentos licitatórios:

Modalidade de Licitação	Objeto	Descrição
Concorrência nº 1/2011	Contratação de empresa especializada - agência de comunicação e relações públicas para prestar serviços de consultoria, análise, planejamento estratégico, assessoria de comunicação e de relações públicas.	Contrato nº 11/2011 Processo nº 72030000099201164 Valor R\$ 6.500.000,00 Data de assinatura: 08/12/2011
Pregão Eletrônico nº 1/2011	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de cópias e impressão monocromáticas e policromáticas, plastificação, encadernação e acabamento, incluindo o fornecimento de mão-de-obra para operação dos equipamentos, e de todos os insumos necessários para a execução dos serviços, inclusive papel e transparências, referente a 02 (duas) centrais reprográficas.	Contrato nº 06/2011 Processo nº 72030000153201171 Valor total R\$ 543.600,00 Data de assinatura: 10/05/2011
Pregão Eletrônico nº 2/2011	Registro de preços para a contratação de empresa especializada em fornecimento de carimbos, para atender as necessidades do Ministério do Turismo.	Contrato nº Processo: 72030.000285/2011-01 Valor Total R\$ 25.731,30 Data da Assinatura: 20/10/2011.

Os Pregões Eletrônicos nº 01 e 02/2011 foram analisados, considerando a diretriz estabelecida no Plano de Auditoria, sob os seguintes aspectos: a) demonstração da necessidade da contratação; b) justificativa para a quantidade solicitada; c) adequação da modalidade utilizada; d) planejamento da compra; e) utilização de pesquisa de preços prévia.

Da análise do Pregão nº 01/2011, autuado no processo nº 72030.000153/2011-71, que subsidiou a celebração do Contrato nº 06/2011, para contratação de serviço de cópias e impressões monocromáticas e policromáticas, plastificação e encadernação, verificou-se que a solicitação da unidade demandante foi efetuada por intermédio do Memorando nº 49/2011/CRL/CGRL/DGI/SE/MTur, de 30/03/2011, a qual encaminhou o respectivo Termo de Referência com a demonstração da necessidade e justificativa para a contratação.

A contratação visou manter a prestação de serviços continuados em que o contrato em vigor estava no

final da vigência sem possibilidade de prorrogação. Consta dos autos, também, pesquisa de preços efetuada junto a outros três órgãos da Administração Pública Federal que possuem contratos vigentes para prestação dos mesmos serviços. Assim sendo, da análise efetuada não foram identificadas impropriedades quanto aos aspectos definidos para análise.

Da análise do Pregão nº 02/2011, autuado no processo nº 72030.000285/2011-01, que subsidiou a contratação de serviço de fornecimento de carimbos, verificou-se que a solicitação da unidade demandante foi efetuada por intermédio do Memorando nº 22/2011/CRL/CGRL/DGI/SE/MTur, de 08/07/2011, a qual encaminhou o respectivo Termo de Referência com a demonstração da necessidade e justificativa para a contratação.

A contratação visou manter a prestação de serviços continuados em que o contrato em vigor estava no final da vigência sem possibilidade de prorrogação. Consta dos autos, também, pesquisa de preços efetuada junto a outras três empresas do ramo. Assim sendo, da análise efetuada não foram identificadas impropriedades quanto aos aspectos definidos para análise.

2.1.11.2. Constatação

Adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens no Ministério do Turismo.

Com o objetivo de avaliar a aderência da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo aos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação e na contratação de serviços ou obras, foi efetuada análise das informações constantes do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo.

Da análise efetuada, verificou-se que a unidade jurisdicionada, no Quadro A.10.1 (Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis), informou, no campo nível de avaliação, as respostas (1) Totalmente Inválido e (3) Neutro para os seguintes quesitos:

- A UJ tem incluído critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações que levem em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas.
- A aquisição de produtos pela unidade é feita dando-se preferência àqueles fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza (ex. produtos de limpeza biodegradáveis).
- Nos procedimentos licitatórios realizados pela unidade, tem sido considerada a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras (ex: ISO), como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços.
- No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos reciclados (ex: papel reciclado).
- No último exercício, a instituição adquiriu veículos automotores mais eficientes e menos poluentes ou que utilizam combustíveis alternativos.
- Existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga).
- Os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, possuem exigências que levem à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água e à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.
- Na unidade ocorre separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação, como referido no Decreto nº 5.940/2006.

- Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas entre os servidores visando a diminuir o consumo de água e energia elétrica.

- Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais voltadas para os seus servidores.

Por outro lado, o gestor informou em seu relatório de gestão os níveis de avaliação (4) parcialmente válido e (5) Totalmente válido para os quesitos listados na sequência:

- Em uma análise das aquisições dos últimos cinco anos, os produtos atualmente adquiridos pela unidade são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável.

- No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos que colaboram para o menor consumo de energia e/ou água (ex: torneiras automáticas, lâmpadas econômicas).

- Para a aquisição de bens/produtos é levada em conta os aspectos de durabilidade e qualidade de tais bens/produtos.

Então, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201203332/005, de 17/04/2012, foram requeridos os esclarecimentos sobre a não aplicação dos quesitos avaliados como (1) Totalmente Inválido e (3) Neutro. Ainda na referida solicitação de auditoria foram demandados os documentos que comprovam a aplicação dos critérios referentes aos quesitos avaliados como (4) parcialmente válido e (5) Totalmente.

Causa:

Não adoção de quesitos de sustentabilidade ambiental nas contratações.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta, encaminhada por intermédio do Ofício 290/2012/AECI/MTur, de 03/05/2012, o gestor apresentou as seguintes considerações:

Inicialmente cumpre registrar que, à época do preenchimento do Quadro A.10.1 – GESTÃO AMBIENTAL E LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS (páginas 111/112 do Relatório de Gestão) cuidamos de registrar no campo próprio as seguintes considerações gerais que ora transcrevemos:

Quesito 3 – Esta UJ nos últimos 05 anos não processou licitação destinada a aquisição de materiais tais como: produtos de limpeza, de conservação, etc.

As licitações para contratação de serviço de asseio, conservação e limpeza objetivam a alocação de pessoal sendo responsabilidade da empresa vencedora o fornecimento de material necessários a prestação dos serviços. Nesse sentido temos requerido da empresa prestadora dos serviços a observância das regras de sustentabilidade ambiental.

Quesito 4 – No que se refere a exigência de certificação para participação em processos seletivos na modalidade de licitação, cabe considerar que o TCU já pacificou entendimento de que tal exigência (a exemplo das certificações ISSO) não possuem amparo legal: razão pela qual aquela corte vem condenando tal prática.

Quesito 5 – No que se refere a aquisição de bens e produtos de menor consumo de energia há que se registrar que a manutenção da rede elétrica é de responsabilidade condominial, portanto, afeto ao Ministério de Minas e Energia, com relação a parte hidráulica, aqui entendido como torneiras e válvulas de descarga, as mesmas foram substituídas por dispositivos de fechamento automático o que determina menor consumo.

Quesito 7 – Não houve aquisição de veículos automotores no último exercício conforme restrição imposta pelo Ministério do Planejamento, em atendimento ao Decreto Presidencial.

Quesito 8 – Não houve aquisição no último exercício.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, o Ministério apresentou adicionalmente as seguintes informações:

“Como é do conhecimento desta Equipe de Auditoria e como consta do Plano de Providências Permanentes referente à Auditoria CGU 2011.08637, este Ministério, em resposta à Constatação 2.1.82 (023), adotou uma série medidas e providências com as quais pretende superar a questão das aquisições sustentáveis. Dentre tais medidas destacamos:

- *A disponibilização do arquivo de pesquisa estruturada de acesso direto ao sítio do Tribunal de Contas cujo objetivo é permitir que todos os Servidores e Usuários do Ministério tenham pleno e amplo acesso às decisões daquela Corte, permitindo-se, com isso, um melhor desempenho das funções e tarefas de responsabilidade de cada Agente. O instrumento de pesquisa encontra-se disponível na intranet do Ministério, no endereço: http://intranet.mtur.gov.br/images/stories/pdf/Links/Links_Jurisprudencias_TCU.pdf.*
- *Instituição do Grupo de Trabalho para elaboração do “Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos”.*
- *A elaboração, no âmbito da CGRL/DGI, de rotinas e procedimentos de licitação a serem institucionalizadas.*
- *A elaboração da minuta de Portaria destinada ao estabelecimento dos critérios mínimos a serem observados nos processos licitatórios.*

Vale registrar que no último dia 05 de junho a Presidência da República fez publicar o Decreto nº. 7.746/12 instituindo a Comissão das Aquisições Sustentáveis que, segundo o nosso entendimento, deverá elaborar uma “Cartilha das Aquisições Sustentáveis” da qual esperamos colher subsídios ao instrumento interno deste Ministério para o processamento de tais aquisições.”

Análise do Controle Interno:

Apesar da terceirização dos serviços de manutenção e limpeza das instalações do Ministério do Turismo, a unidade responsável deverá adotar providências para o atendimento das regras de sustentabilidade ambiental na execução do contrato.

A informação solicitada sobre certificação ambiental referia-se à consideração, por parte do gestor, da existência de certificação ambiental como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços. Essa possibilidade é tratada na Instrução Normativa da SLTI/MP nº 01/2010, conforme transcrição apresentada abaixo:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, DE 19 DE JANEIRO DE 2010.

Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando da aquisição de bens, poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental:

I – que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2;

II – que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares;

III – que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem

individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e

IV – que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs).

§ 1º A comprovação do disposto neste artigo poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital.

§ 2º O edital poderá estabelecer que, selecionada a proposta, antes da assinatura do contrato, em caso de inexistência de certificação que ateste a adequação, o órgão ou entidade contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do produto às exigências do ato convocatório, correndo as despesas por conta da licitante selecionada. O edital ainda deve prever que, caso não se confirme a adequação do produto, a proposta selecionada será desclassificada.

Em relação ao apresentado quando da manifestação do gestor sobre o Relatório Preliminar, observa-se que o Ministério está dando continuidade à adoção de providências para os próximos anos, porém para o exercício em questão não houve alterações quanto às situações analisadas anteriormente.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Turismo que formalize, por intermédio de normativo interno um conjunto de critérios de sustentabilidade ambiental, nos termos da IN SLTI/MPOG n.º 01, de 19/01/2010, para orientar a elaboração dos futuros editais de licitação.

2.1.11.3. Informação

Com base na análise dos dados constantes do SIASG, verificou-se a ausência de registros dos contratos abaixo, tendo sido solicitados esclarecimentos acerca de tal situação.

Nº Contrato	Favorecido
002/2011	TAURUS CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA
003/2011	CONCEITO CONGRESSOS E EVENTOS LTDA.-ME
004/2011	PROMO INTELIGÊNCIA TURÍSTICA LTDA
005/2011	G.R. MAR EVENTOS LTDA
006/2011	PANACOPY COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS REPROGRÁFICOS okLTDA.
008/2011	ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO E TURÍSTICO DO BRASIL – ADIT BRASIL
009/2011	INTERATIVA-DEDETIZAÇÃO
010/2011	MUDANÇAS CINCO ESTRELAS LTDA
011/2011	FSB COMUNICAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
012/2011	CEB DISTRIBUIÇÃO S.A.
013/2011	GIOM COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES DE MÓVEIS LTDA
016/2011	EMPRESA BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES S/A –

	EMBRATEL
017/2011	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS – ABAV
018/2011	CIA SET LOCAÇÕES S/S LTDA
019/2011	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
020/2011	PSN TECNOLOGIA LTDA
021/2011	HEWLETT PACKARD BRASIL LTDA. – HP
022/2011	FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV
023/2011	FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS - FIPE
024/2011	FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS - FIPE

Nº Dispensa	Favorecido
019	COMISSÁRIA AÉREA M. G. RICCIARDI & CIA LTDA
045	RA CATERING LTDA
048	COMISSARIA AÉREA DE SALVADOR-BA
065	COMISSARIA AÉREA LSG SKY CHEFS BRASIL
066	PESSI COMÉRCIO DE LANCHES LTDA
095	IRECYR FRANCO EPP (STUDIO 57)

Nº da Inexigibilidade	Favorecido
006	IMPrensa NACIONAL

Em resposta à solicitação de auditoria, foi encaminhado o Ofício nº 224/2012/AECI/MTur, de 13/04/2012, com os seguintes esclarecimentos:

“Reporto-me ao Memorando nº 132/SE, de 12 de abril de 2012, por meio do qual a Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo requer providências para o atendimento de solicitação oriunda da Controladoria-Geral da União, no que se refere ao cadastro de algumas aquisições realizadas por este Órgão, no sistema SIASG. Em atenção à referida solicitação, encaminho extrato de consulta retirado do próprio sistema SIASG que comprovam o cadastramento das aquisições. As demais informações requeridas estão sendo apuradas. Para tanto, solicitamos a prorrogação do prazo até o dia 17/04/2012, face ao tempo exíguo para o atendimento da solicitação e ao volume de demandas dos serviços na Coordenação de Recursos Logísticos. Cabe ressaltar que, quanto às dispensas de licitações descritas na solicitação de auditoria, informo que estas foram canceladas e não chegaram a ser formalizadas. Portanto, não haveria necessidade de se cadastrar.”

Em complementação, foi encaminhado o Ofício nº 242/2012/AECI/MTur, de 18/04/2012, com as seguintes informações:

“Em complemento ao Memo nº 64/2012/DGI/SE/MTur, de 13 de abril de 2012, por meio do qual esta Diretoria encaminhou alguns materiais e solicitou a prorrogação do prazo para o atendimento da solicitação contida no Memorando nº 132/SE, dessa Secretaria Executiva do Ministério do Turismo, informo o que se segue:

- Quanto ao Contrato Administrativo nº 020/2011, firmado com a empresa PSN

TECNOLOGIA LTDA., este não foi incluído no sistema SIASG, pois ao fazer o cadastro aparecia uma mensagem afirmando ser “impossível publicar a matéria”. Dessa forma, por instrução da Sra. Lucinete, do Ministério do Planejamento, o contrato foi publicado pelo INCON, tornando assim, a matéria pública;

- No tocante ao Contrato Administrativo nº 012/2011, firmado com a CEB DISTRIBUIÇÃO S/A, o cadastro já foi realizado e a publicação ocorrerá no DOU de 18/04/2012; e

- No que se refere ao Termo de Compromisso, oriundo da Inexigibilidade de Licitação nº 006/2011, que tem como prestador dos serviços a IMPRENSA NACIONAL, em que pese ter sido publicado o Extrato de Compromisso nº 01/2011 no dia 07/09/2011, pelo sistema do INCON, a inexigibilidade não foi ratificada pela autoridade competente, entretanto, não houve prejuízo nenhum à Administração Pública, pois além dos serviços de publicação oficial ser de exclusividade da favorecida, estes são contínuos e indispensáveis às atividades deste Ministério. Vale registrar, ainda, que o valor da publicação é o mesmo dos que são ofertados aos demais Órgãos da Administração.

Assim, pelos esclarecimentos descritos acima, completam-se as informações que faltavam para ser apresentadas à Controladoria-Geral da União – CGU, contidas na Solicitação de Auditoria nº 201203332/006.”

Diante de tais explicações, nota-se que a falta de publicação do contrato nº 20/2011 e da inexigibilidade nº 06/2011 não causou prejuízos à Administração Pública. É necessário, ainda, que o gestor público relate a ocorrência de fatores adversos ao responsável pela manutenção do SIASG, para que as devidas providências sejam tomadas para o correto funcionamento do sistema e o devido registro das informações pertinentes.

2.1.12. Assunto - CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.1.12.1. Informação

As despesas executadas na Ação Orçamentária 2272 sob a responsabilidade da CGRL/MTur somaram o montante de R\$ 31.673.513,57 e estão detalhadas por modalidade de despesas na Tabela a seguir:

Para seleção dos contratos a serem analisados no presente trabalho adotou-se o critério de selecionar amostra, pelo método da curva ABC, de contratos que tiveram despesa liquidada durante o exercício de 2011. A amostra selecionada está detalhada na Tabela a seguir:

ENTIDADE	LIQUIDADO	PERCENTUAL DO TOTAL LIQUIDADO NA AÇÃO	CURVA ABC
CTIS Tecnologia S.A	8.054.435,76	25,43%	25,43%
ISO Expert Internacional Ltda.	3.197.537,38	10,10%	35,52%
Tellus S/A Informática e Telecomunicações	3.101.451,40	9,79%	45,32%
Antônio Venâncio da Silva Empreendimentos Imobiliários	1.602.117,62	5,06%	67,41%
ID2 Tecnologia e Consultoria Ltda.	1.268.309,36	4,00%	71,41%

As análises dos contratos de Tecnologia da Informação seguiram os procedimentos específicos e basearam-se na adequação destes com o estabelecido na Instrução Normativa nº 04/2008 da Secretaria

de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP. As análises foram efetuadas em conjunto, com foco na obrigação do órgão de, anteriormente às contratações de Tecnologia da Informação, realizar planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI e alinhado à estratégia do órgão ou entidade.

Com relação ao contrato de locação, foram efetuados registros em item específico (Bens Imobiliários) deste relatório.

As despesas liquidadas na Ação Orçamentária 2272, contratadas por Dispensa de Licitação, sob a responsabilidade da CGRL/MTur somaram o montante de R\$ 53.932,00 e estão na Tabela a seguir:

Contratado	Processo	Valor
C Costa Comercio de Molduras e Vidros Ltda. ME	72030.000032/2011-20	8.000,00
Allen Rio Serv. e Com. de Prod. de Informática Ltda.	72030.000229/2011-69	7.992,00
Marcio Sandro Mallet Pezarim - ME	72030.000220/2011-58	7.950,00
Maxetron Serviços de Tecnologia e Informações Ltda.	72030.000331/2011-64	7.990,00
Vidromexicano Comercio de vidros Ltda.	72030.000250/2011-64	8.000,00
IDEE - Arquitetura e Design Ltda.	72030.000460/2011-52	14.000,00
Total		53.932,00

As despesas liquidadas na Ação Orçamentária 2272, contratadas por Inexigibilidade de Licitação, sob a responsabilidade da CGRL/MTur somaram o montante de R\$ 360.431,38 e estão na Tabela a seguir:

Contratado	Processo	Valor
Empresa Brasil de Comunicação S.A/EBC	72000002891200724	30.000,00
Som e Letra S/S	72000000538200891	30.000,00
Fundo de Imprensa Nacional	72000001755200806	141.372,35
Fundo de Imprensa Nacional	72000001755200806	159.059,03
Total		360.431,38

Considerando a natureza das contratações e das contratadas (Empresa Brasil de Comunicação S.A/EBC e Fundo de Imprensa Nacional) não foram selecionados para análise contratos efetuados por inexigibilidade.

2.1.12.2. Informação

Tendo como objetivo avaliar a adequação quanto à necessidade de contratação e justificativas para as quantidades contratadas, assim como à adequação quanto à modalidade dispensa de licitação, foram efetuadas análises nos seguintes contratos:

- Processo nº 72030.000220/2011-58 - Aquisição de pins da bandeira do Brasil.
- Processo nº 72030.000460/2011-52 - Contratação de serviços de arquitetura.
- Processo nº 72030.000331/2011-64 - Renovação da assinatura Maxpress.

- Processo nº 72030.000032/2011-20 - Aquisição de Molduras e Vidros.
- Processo nº 72030.000250/2011-64 - Aquisição de Portas Blindex e de Trincos.
- Processo nº 72030.000229/2011-69 - Aquisição de Softwares.

1) Processo nº 72030.000220/2011-58

Com relação à dispensa de licitação nº 050/2011 (Processo nº 72030.000220/2011-58), não consta formalização acerca da demonstração da necessidade ou justificativas para a quantidade contratada.

Observou-se que foram realizadas pesquisas de preços, constando 06 propostas, conforme a seguir:

- DG Brindes (Márcio Sandro Mallet Pezarim – ME) – CNPJ: 04.743.532/0001-70 – Valor total: R\$ 7.950,00
- CODEMAP – CNPJ: 00.386.760/0001-12 – Valor total: R\$ 9.500,00
- C.B.E. Serviços e Comércio em Comunicação Visual Ltda – CNPJ: 11.816.646/0001-68 – Valor total: R\$ 9.900,00
- ALM – Imagem, Vídeo e Informática – CNPJ: 05.471.539/0001-42 – Valor total: R\$ 10.000,00
- Matriz Fotografia Ltda – CNPJ: 00.727.172/0001-61 – Valor total: R\$ 10.500,00
- Indústria e Comércio de Etiquetas Adesivas Brasília Ltda – CNPJ: 00.736.033/0001-02 – Valor total: R\$ 12.500,00

Ainda, identificou-se que houve adequação com a modalidade de dispensa de licitação, de acordo com os incisos I e II, do artigo 24 da Lei nº 8.666/93.

2) Processo nº 72030.000460/2011-52

Na dispensa de licitação nº 120/2011 (Processo nº 72030.000460/2011-52), consta a demonstração da necessidade dos serviços prestados, por meio do Memorando nº 414/2011/CGRL/DGI/SE/MTur seguido pelo Termo de Referência que detalha o objeto, objetivos, descrição dos serviços, vigência, dotação orçamentária, custos e forma de pagamento.

Também foram realizadas as pesquisas de preços, conforme consta abaixo:

- IDEE arquitetura e design Ltda – CNPJ: 08.346.997/0001-48 – Valor total: R\$ 14.000,00
- Topológica Projetos Especiais – CNPJ: 05.284.647/0001-06 – Valor total: R\$ 14.750,00
- Engecorr – CNPJ: 10.255.754/0001-46 – Valor total: R\$ 18.569,35

Identificou-se que houve adequação com a modalidade de dispensa de licitação, de acordo com os incisos I e II, do artigo 24 da Lei nº 8.666/93.

3) Processo nº 72030.000331/2011-64

Na dispensa de licitação nº 085/2011, consta a demonstração da necessidade dos serviços contratados por meio do Memorando nº 113/2011/ASCOM/GM, em que alega a importância do “Mailing de Imprensa” para as ações da Assessoria de Comunicação Social do Ministério do Turismo. À página 51 houve o encaminhamento de solicitação de renovação da assinatura com a Maxpress, em que justifica a

contratação da empresa pela facilitação e aumento da produtividade na comunicação por meio de acesso à ferramenta tecnológica, desenvolvida pela empresa, para relacionamento com a imprensa.

Houve a realização de pesquisa de preços em relação a outros contratos da empresa com órgãos da Administração Pública:

- Ministério da Cultura: R\$ 7.990,00
- Comitê Olímpico Brasileiro: R\$ 13.450,00
- Presidência da República: R\$ 25.054,92

Não ocorreu a adequação à modalidade licitatória, pois consta no processo 72030.000331/2011-64, à página 32, a Certidão nº 110708/20.714 da Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES) que atesta a Maxpress como sendo empresa exclusiva para comercialização, prestação de serviços de manutenção cadastral e suporte técnico aos sistemas de processamento de dados e de pesquisas de informações intitulados “Relacionamento com a imprensa – MAXPRESS”. Desta forma, deveria ter ocorrido uma inexigibilidade de licitação, com base no inciso I do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, e não uma dispensa de licitação, da forma como foi formalizado o processo.

Em todos os contratos, foi identificado que os pareceres da consultoria jurídica foram cópias do PARECER/CONJUR/MTur/nº 001/2003, em que atestam pela dispensa de licitação, conforme incisos I e II, artigo 24, da Lei nº 8.666/93, como pode-se observar às páginas 47 do Processo 72030.000331/2011-64, 20 do Processo 72030.000460/2011-52 e 11 do Processo 72030.000220/2011-58). Tal fato demonstra que não houve análises individuais de cada processo pela consultoria jurídica, resultando em pareceres que não relatam as especificidades de cada situação.

4) Processo nº 72030.000032/2011-20

Em análise ao processo, não foram identificados documentos que contivessem a motivação e a justificativa para a necessidade da contratação dos utensílios adquiridos. O enquadramento legal para a Dispensa de Licitação foi o inciso II, do Art.24, da Lei nº 8.666/93.

As empresas que apresentaram propostas, com suas respectivas somas de valores unitários para o fornecimento dos utensílios requisitados, foram as seguintes:

Empresa	CNPJ	Soma dos Valos Unitários Propostos (R\$)
GB Molduras	11.372.993/0001-49	475,00
Mundo das Molduras e Vidros	38.022.307/0001-66	405,00
Vidroluz Comércio de Vidros LTDA	07.304.559/0001-54	630,00

Portanto, como a empresa Mundo das Molduras e Vidros apresentou o menor preço para os itens solicitados e a mesma foi escolhida para ser a fornecedora do material especificado. O valor total da compra foi de R\$ 2.213,70, conforme Nota Fiscal Nº 3649 (fl.19), emitida em 25/04/2011, pela empresa, e o pagamento foi efetuado mediante Ordem Bancária Nº 2011OB800557 (UG emitente 540004), de 03/05/2011.

5) Processo Nº 72030.000250/2011-64

Em análise ao processo, foram identificados documentos que continham a demonstração da necessidade da compra, bem como a justificativa para a quantidade solicitada. O enquadramento legal para a

Dispensa de Licitação foi o inciso II, Art.24, da Lei nº 8.666/93.

As empresas que apresentaram propostas, com suas respectivas somas de valores unitários para o fornecimento dos utensílios requisitados, foram as seguintes:

Empresa	CNPJ	Soma dos Valos Unitários Propostos (R\$)
Vidromexicano Comércio de Vidros LTDA	72.649.130/0001-60	1.856,00
Vidro Plano Vidros em Geral	01.420.474/0001-55	2.457,42
TS Vidros Planejados	-	2.335,00

Portanto, como a empresa Vidromexicano Comércio de Vidros LTDA apresentou o menor preço para os itens solicitados, a mesma foi escolhida para ser a fornecedora do material especificado. O valor total da compra foi de R\$ 5.316,00, conforme Notas Fiscais Eletrônicas de N°s 000.000.103 (fls.26/27), no valor de R\$ 2.850,00, e 000.000.106 (fls.28/29), no valor de R\$ 2.466,00, ambas emitidas em 29/12/2011, pela empresa. O pagamento foi efetuado mediante Ordem Bancária N° 2011OB802440 (UG emitente 540004), de 02/01/2012.

6) Processo N° 72030.000229/2011-69

O processo tem como objeto a aquisição de 02 (dois) softwares: CorelDRAW: Graphics Suite X5 ES/BP (Hard Back Book); e CS5 Master Collection: Photoshop CS5 Extended, InDesign CS5, Flash Catalyst CS5, Flash Builder 4, Fireworks CS5, Premiere Pro CS5, Soundbooth CS5, OnLocation CS5, Bridge CS5, Illustrator CS5, Acrobat 9 Pro, Flash Professional CS5, Dreamweaver CS5, After Effects CS5, Encore CS5, Device Central CS5, Dynamic Link.

Em análise ao processo, não foram identificados documentos que contivessem a motivação e a justificativa para a necessidade da aquisição dos respectivos softwares. O enquadramento legal para a Dispensa de Licitação foi o inciso II, do Art.24, da Lei nº 8.666/93.

As empresas que apresentaram propostas, com suas respectivas somas de valores unitários para o fornecimento requisitado, foram as seguintes:

Empresa	CNPJ	Valos Propostos (R\$)
Deskshop Informática e Automação (Pesquisa Internet)	-	CorelDRAW: 1.259,10
		CS5: 7.650,00
		Total: 8.910,10
ALLEN INFORMÁTICA	00.710.799/0001-00	CorelDRAW: 1.102,00
		CS5: 6.890,00
		Total: 7.992,00
StartUp Informática	00.708.768/0001-14	CorelDRAW: 1.124,00
		CS5: 7.600,00
		Total: 8.724,00

Portanto, como a empresa ALLEN INFORMÁTICA apresentou o menor preço para os itens solicitados, a mesma foi escolhida para ser a fornecedora do material especificado. O valor total da compra foi de R\$ 7.992,00, conforme Nota Fiscal N° 003094 (fl.26), emitida em 16/06/2011, pela empresa, e o pagamento foi efetuado mediante Ordem Bancária N° 2011OB800959 (UG emitente 540004), de 01/07/2011.

2.1.12.3. Informação

O contrato nº 029/2010, firmado com a Fundação Getúlio Vargas, realizado por meio de dispensa de licitação, teve como objeto o “*Apoio técnico e pedagógico para a gestão, monitoramento e avaliação do Programa Bem Receber Copa – Qualificação dos Profissionais do Turismo*”, com vigência entre a data de sua assinatura, em 17/12/2010, até o dia 16/12/2012, no valor de R\$ 3.600.000,00.

A Fundação Getúlio Vargas foi contratada com o objetivo de desenvolver plataforma de acompanhamento e monitoramento no âmbito do Projeto Bem Receber Copa. De acordo com auditoria especial realizada pela CGU em 2011, foi possível detectar que cada conveniente está construindo plataformas próprias, o que poderia ter sido evitado, a partir da construção de uma plataforma única para realização das capacitações, utilizada no âmbito de todos os convênios, dispensando-se novo aporte de recursos no âmbito dos convênios para tal fim. O desenvolvimento e manutenção de plataformas próprias, no âmbito de Planos de Trabalho aprovados, tanto para realização das capacitações, quanto para monitoramento e avaliação das mesmas, deveria ser avaliado pelo gestor sob o aspecto da economicidade.

Foram evidenciadas irregularidades durante a auditoria especial, especialmente em relação à inobservância dos parâmetros definidos para o Projeto Bem Receber Copa pelos convenientes que desenvolveram ou estão desenvolvendo ações do Projeto, tais como:

- Inobservância de carga horária mínima definida como parâmetro;
- Não utilização do módulo de competências básicas;
- Não utilização da identidade visual definida para o Projeto;
- Não capacitação de instrutores/ tutores;
- Problemas na transferência de informações para o Sistema de Gestão Acadêmica desenvolvido pela FGV;
- Sobreposições parciais dos objetos, em relação aos Contratos nº 02/2010 e 29/2010, no valor de R\$ 900.000,00.

Outro ponto importante observado na análise dos autos do Contrato nº 029/2010, foi a presença de organograma, no Relatório de Planejamento (Produto 1), com a descrição do pessoal envolvido na gestão do projeto que inclui como um dos coordenadores o ex-Secretário Nacional de Políticas de Turismo e agora consultor contratado da Fundação Getúlio Vargas.

Após a realização da auditoria especial, observa-se por meio do Memo nº 376/2011/CGRL/DGI/SE/MTur, que houve despesas no exercício de 2011, referente à entrega da 2ª e 3ª parcelas no importe de R\$ 1.800.000,00.

Ainda, por meio do Memo nº 070/2012/CGRL/DGI/SE/MTur, houve a solicitação de fatura para ser efetuado o pagamento no valor de R\$ 1.800.000,00, referente a serviços já executados em 2011.

De acordo com constatações evidenciadas no relatório de auditoria especial, em conjunto com a análise do processo nº 72031.016169/2010-13, é possível observar que não foram tomadas providências suficientes para corrigir os erros e falhas identificadas. De tal forma, foram solicitados esclarecimentos ao Ministério do Turismo sobre a vigência e a continuidade do contrato, bem como em relação ao aproveitamento dos produtos dele decorrentes, tendo sido informado, em resposta, que:

“O contrato nº 029/2010, firmado com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), tinha como objetivo a prestação de apoio técnico-pedagógico para gestão, monitoramento e avaliação dos projetos integrantes do Programa Bem Receber Copa.

Em setembro de 2011, por meio da Portaria nº 180/2011, foram suspensos,

temporariamente, a execução e o repasse de recursos de todos os convênios e instrumentos congêneres celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, destinados à qualificação dos profissionais do setor de turismo, em especial aqueles firmados no âmbito do Programa Bem Receber Copa.

Assim, restaram suspensas, também, as ações no âmbito do Contrato nº 029/2010.

Após a suspensão da execução e do repasse de valores aos convênios, o Ministério do Turismo, em novembro de 2011, a partir da Portaria 23/2011, instituiu Grupo de Trabalho para avaliar a regularidade da formalização e execução de convênios e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, englobando também os convênios que faziam parte do Programa Bem Receber Copa.

Deste modo, a continuidade do Programa Bem Receber Copa está sendo avaliada pelo Ministério do Turismo (MTur), dependendo desta decisão de viabilidade, a continuidade da execução do Contrato nº 029/2010.

No que diz respeito ao aproveitamento dos produtos, esclarecemos no 1º produto constava a entrega do Projeto Executivo, com a explicitação de todas as etapas do trabalho a ser realizado em conformidade com as diretrizes do MTur, contemplando o termo de abertura, declaração de escopo, esquema de comunicação do projeto e cronograma das atividades. Este produto continha as informações para o início das atividades, tendo sido entregue e aprovado pelo MTur.

Os demais produtos só serão pagos caso seja dada continuidade ao Programa Bem Receber Copa.”

2.1.13. Assunto - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

2.1.13.1. Informação

A execução orçamentária das transferências voluntárias do Ministério do Turismo está sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Convênios – CGCV (UJ 540012), que executa atividades relacionadas à execução e ao acompanhamento de transferências voluntárias.

Assim, apesar da CGCV compor a estrutura organizacional da Diretoria de Gestão Interna da Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo, a Decisão Normativa TCU nº 108, de 24/11/2010, estabelece que esta deve apresentar relatório de gestão e Processo de Contas Individual. Dessa forma, as análises referentes às transferências voluntárias efetivadas pelo Ministério do Turismo comporão os relatórios de auditoria das secretarias finalísticas e da Coordenação-Geral de Convênios.

2.2. Subárea - Salão Brasileiro do Turismo - Roteiros do Brasil

2.2.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

2.2.1.1. Informação

A Ação 5130 – Salão Brasileiro do Turismo – Roteiros do Brasil tem por finalidade apresentar os produtos, roteiros, destinos e segmentos turísticos de qualidade, estruturados pelo processo de regionalização, valorizando a diversidade e as possibilidades de associação de produtos às atividades turísticas, para fins de promoção e comercialização.

Durante o exercício de 2011 foram liquidadas despesas no total de R\$ 9.755.069,27, sendo R\$ 9.734.008,84, equivalente a 99,78% dos recursos liquidados, correspondente às despesas do Contrato nº

04/2011, celebrado entre o Ministério do Turismo e a empresa Promo Inteligência Turística Ltda. (CNPJ 10.460.019/0001-74), conforme processo autuado sob o nº 72030.000468/2010-38.

2.2.2. Assunto - CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.2.2.1. Informação

Trata-se da análise da contratação decorrente do processo licitatório nº 72030.000468/2010-38, referente à Concorrência nº 02/2010, cujo objeto era a contratação de empresa de organização de eventos para a realização do 6º Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, a realizar-se em 2011.

O evento estava previsto no âmbito do Programa “1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão”, Ação “5130 - Salão Brasileiro do Turismo - Roteiros do Brasil”. O valor reservada na LOA para a execução da ação foi de R\$ 10.000,00, no ano de 2011.

O órgão executor optou pela modalidade Concorrência, do tipo Melhor Técnica e Preço, para a seleção de empresa organizadora de eventos responsável pela organização do 6º Salão do Turismo em 2011.

O contrato foi adjudicado à empresa Promo Inteligência Turística, única empresa a se apresentar para a concorrência, e homologado pelo valor de R\$ 10.400.000,00, em 28/02/2011.

O contrato com a empresa vencedora foi assinado em 15/03/2011, com previsão de vigência até 30/11/2011. Foram empenhados R\$ 9.755.069,00 na execução da ação.

2.2.2.2. Constatação

Escolha inadequada da modalidade de licitação para a contratação de empresa de organização do 6º Salão do Turismo – Roteiros do Brasil.

Da análise do processo nº 72030.000468/2010-38 verificou-se que foi escolhida a modalidade Concorrência, do tipo Técnica e Preço, para a contratação de empresa para organização do evento 6º Salão do Turismo – Roteiros do Brasil.

Durante todo o trâmite do processo na formalização do processo licitatório, não houve justificativa fundamentada para a determinação de escolha da referida modalidade. Porém, dois dias antes da publicação, no DOU, do aviso de Concorrência, foi emitida a Nota Técnica nº 01/CGIN/CEST/DEAOT/SNPTur, de 13/12/2010.

A referida nota técnica traz os seguintes elementos de justificativa:

“Essa contratação deverá ser feita por meio de uma licitação na modalidade Concorrência, de Técnica e Preço, baseada na tomada de preços realizada, a pedido do Mtur, por intermédio da União Brasileira de Promotores de Feiras – UBRAFE junto aos seus associados, garantindo o preço de mercado, conforme documentação anexa (Ofício CGIN/CEST/DEAOT/SNPTur nº13/2010), datado de 19 de agosto de 2010. Os recursos serão oriundos da Funcional Programática nº 23.695.1166.5130.0001 – Salão Brasileiro do Turismo, contido na proposta de Lei Orçamentária Anual para 2011”.

Com relação à realização de licitações do tipo “melhor técnica e preço”, assim determina a Lei nº 8.666/93, em seu artigo:

“Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior
(...)

§ 3o Excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório”. (grifos nossos)

Além das determinações restritivas da Lei nº 8.666/93 quanto à opção por tipo técnica e preço, a contratação de empresas para prestação de serviços de organização de eventos pode ser considerada como contratação de serviço comum. Há diversos Pregões e Registros de Preços em órgãos públicos da Administração Pública Federal, realizados nos últimos anos, a corroborar a possibilidade de realização desse tipo de serviço por meio de Pregão Eletrônico.

O próprio Ministério do Turismo, em 2009, optou pela modalidade Pregão (037/2009) para a contratação de empresa especializada “*na prestação de serviços de organização de eventos, serviços correlacionados e suporte ao Ministério do Turismo, nas ações de concepção, planejamento e coordenação de eventos promovidos e/ou com a participação do MTur*”.

O Decreto nº 5.450/2005 estabelece em seu artigo 4º que para a aquisição de serviços comuns será obrigatória a modalidade Pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica. Adicionalmente, a jurisprudência do TCU determina a utilização do Pregão para a aquisição de serviços comuns. Outras modalidades só poderão ser utilizadas quando comprovada e justificadamente for inviável a sua utilização, conforme Acórdãos do TCU colacionados:

“9.4. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que nos futuros procedimentos licitatórios abstenha-se de:

(...)

9.4.1. adotar certame do tipo "técnica e preço" quando não estiver perfeitamente caracterizada a natureza predominantemente intelectual do objeto que se pretende contratar, considerando que tal procedimento restringe o caráter competitivo da licitação, consagrado no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93, além de contrariar o disposto no art. 46, caput, do referido diploma legat”. **Acórdão 327/2010 - Plenário**

Dessa forma, a modalidade Pregão deveria ter sido a escolhida pela Administração Pública para a contratação em análise, tendo em vista a inexistência de justificativa para contratação em modalidade mais complexa e por se tratar de objeto comum.

Causa:

Ausência de análise adequada, com observação dos normativos vigentes e jurisprudência do TCU, sobre a natureza do objeto a ser contratado.

Manifestação da Unidade Examinada:

O gestor encaminhou a seguinte resposta:

“O Salão do Turismo – Roteiros do Brasil é um evento que extrapola as nossas fronteiras, contando com convidados nacionais e internacionais reunindo em um mesmo local, os 26 Estados e Distrito Federal,

Ministérios e Órgãos governamentais, instituições de representação do Conselho Nacional de Turismo.

Além do público já indicado, participam do evento: universidades federais e estaduais, parceiros estratégicos do Ministério do Turismo (como Sebrae, Sesc e Senac), instituições privadas, entre outras instituições públicas. **REGISTRE-SE** que o Salão já se constitui em uma importante ferramenta de política pública na exata medida em que vem sendo reproduzida em alguns Estados Brasileiros.

Estrategicamente o evento tem como objetivo impulsionar o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, inserido no Plano Nacional de Turismo, o que faz do Salão uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento da Política Nacional do Turismo e, por que não dizer, uma ferramenta para a consolidação da indústria do turismo nacional.

Vale registrar que o MTur conta hoje com um planejamento estratégico elaborado para o período de 2012 a 2015, que tem como objetivo principal posicionar o Brasil entre as três maiores economias da indústria do turismo do mundo. E neste sentido, pretende-se que o Salão do Turismo se consolide como uma indispensável ferramenta na persecução dessa meta/objetivo.

A estrutura do Salão do Turismo é complexa e reveste-se de particular singularidade quando comparada a outros eventos como feiras, simpósios, congressos, seminários, etc, pois reúne em único espaço (o que demonstra a amplitude e magnitude do evento):

- A Feira de Roteiros Turísticos, mostra cenográfica das 27 Unidades da Federação- apresentando o ambiente em que os roteiros estão inseridos;
- o Núcleo de Conhecimento - área onde ocorrem palestras nacionais e internacionais, mesas de debates e oficinas;
- a Rodada de Negócios/Encontro de Negócios do Salão do Turismo, que consiste em encontros pré-agendados entre operadores de turismo e fornecedores locais de todos as Unidades da Federação Brasileira;
- a exposição dos produtos associados ao turismo, como artesanatos, manifestações artísticas e produtos agro-familiares, de todos os estados brasileiros e o DF;
- a realização e apresentação de painéis;

A contratação de empresa organizadora de eventos e/ou feiras tem por finalidade atender o Ministério do Turismo nas ações de:

- reserva e contratação de Centro de Eventos e do Anfiteatro/Auditório;
- disponibilização de toda a infra-estrutura de material e mobiliário;
- pessoal de apoio;
- planejamento, organização, montagem, desmontagem, coordenação e execução de sexta edição do salão do turismo - Roteiros do Brasil em área coberta de no mínimo 35.000m² e com público alvo estimado entre 100.000 e 120.000 visitantes.

Neste contexto torna-se imprescindível que o MTur se acerque de garantias que permitam algum nível de segurança no processo de seleção para contratação de empresa, principalmente ao se considerar que os estandes da Feira de Roteiros do Salão do Turismo devem ambientalizar as características regionais, permitindo que seja transmitido ao visitante o ambiente no qual o roteiro está inserido. Para ilustrar tal complexidade basta que vejamos as imagens do anexo 1 deste documento. Por isso, os estandes do Salão do Turismo devem ter uma montagem especial, com elementos locais, incluídos na:

- cenografia (com aplicação de fotos, entre outros);
- ambientação e na decoração desses espaços.

Evidencia-se, portanto, em que pese à primeira vista parecer um serviço comum, que a prestação dos serviços – no caso do Salão do Turismo – se reveste de um elevado grau de complexidade.

Para a Corte de Contas da União, as licitações devem ser preferencialmente realizadas na modalidade de Pregão e Eletrônico. Contudo, admite a opção pela adoção de outra modalidade desde que justificada,

a exemplo dos acórdãos que transcrevemos:

ACÓRDÃO n.º 0304/06-Plenário

ACORDAM (...) em:

(...)

9.4. determinar à Superintendência de Tecnologia de Informação ' GSI da Eletronorte que:

(...)

9.4.12. somente utilize licitação na modalidade Pregão quando os bens e serviços pretendidos sejam comuns, isto é, possam ter seus padrões de desempenho e de qualidade apresentados de forma concisa e objetiva, em perfeita conformidade com as especificações usuais praticadas no mercado, na forma do disposto nos arts. 2º e 3º, § 2º, do Anexo I, c/c Anexo II do Decreto 3.555/2000;

ACÓRDÃO n.º 0378/11-Plenário

[Representação. Sistema "S". Concorrência para contratação de serviços diversos de marcenaria. Utilização de pregão eletrônico. Serviços comuns]

[ACÓRDÃO]

9.7. recomendar ao Sesc-ES que:

9.7.1. aplique o inciso V do art. 5º da Resolução Sesc 1.102/2006 e priorize, sempre que possível, o uso do pregão, de preferência em sua forma eletrônica, na aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, **podendo adotar outra modalidade desde que a escolha seja devidamente justificada nos autos do processo licitatório;** (Destacamos)

[...]

ACÓRDÃO n.º 2932/11-Plenário.

Pedido de Reexame. Obras da BR 163, trecho Garantã do Norte - Divisa MT/PA. Contratação de serviços de supervisão e consultoria. Licitação na modalidade pregão. Possibilidade, em situações excepcionais, não caracterizadas como 'serviços comuns', utilização extraordinária de outra modalidade licitatória. Justificativa técnica e jurídica. Provimento parcial] – DESTACAMOS.

[ACÓRDÃO]

9.1. com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer do presente pedido de reexame interposto pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), para, no mérito, dar-lhe provimento parcial a fim de alterar o subitem 9.2.3 do Acórdão n.º 1.947/2008-TCU-Plenário, de modo que passe a ter a seguinte redação:

"9.2.3. para contratação de serviços de supervisão e consultoria, realize a licitação na modalidade pregão, especificando detalhadamente os serviços que a empresa de supervisão ou de consultoria deverá prestar, **ressalvando as situações excepcionais em que tais serviços não se caracterizam como `serviços comuns', caso em que deverá ser justificada, dos pontos de vista técnico e jurídico, nos autos do processo de licitação, a utilização extraordinária de outra modalidade licitatória que não o pregão;**" (destacamos)

ACÓRDÃO n.º 0555/08-Plenário

VOTO

[...] representação formulada pela empresa [omissis] [...], noticiando supostas irregularidades no Pregão 223/2005, promovido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). O certame em tela tem por objeto a aquisição de sala-cofre com área total de 30 m² (trinta metros quadrados), compreendendo, ainda, os serviços de montagem, instalação, suporte e treinamento, conforme especificações constantes do instrumento convocatório (fls. 33/72).

[...]

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto:

'Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.' (grifei)

44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliada à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, **vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.** (destacamos)

ACORDAM [...] em:

[...] 9.2. determinar ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que:

9.2.1. em futura aquisição de sala-cofre:

[...]

9.2.2. não obstante este Tribunal venha incentivando o incremento do uso da modalidade licitatória pregão em razão dos evidentes benefícios que ela tem trazido à Administração Pública, **abstenha-se, em futuros certames, de utilizar tal modalidade para a contratação de bens ou serviços, quando estes se mostrarem ser indubitavelmente de natureza incomum, em razão do comando insculpido no art. 1º da Lei.** (destacamos)

É correntio na doutrina a necessidade de se olhar esta questão com certa parcimônia, como declina Marçal Justen Filho (Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5ª edição – revista e atualizada, fls. 11/12):

*O pregão apresenta um procedimento **extremamente simples e superficial**, o que o torna adequado para contratações **que não envolvam complexidades**. Isso se aplica tanto ao aspecto subjetivo do licitante quanto ao ângulo objetivo da proposta.*

*Cabe insistir em que o pregão não pode ser utilizado para objetos que não se caracterizem como comuns. A **infração a essa orientação representa não apenas violação à Lei, mas também propicia riscos incompatíveis com os interesses atribuídos à tutela da Administração Pública.***

*A inversão das fases, tal como se passa no pregão, é uma solução correta nos casos em que o objeto é suficientemente simples para ser executado por qualquer sujeito que se encontre no mercado. **Mais do que isso, o pregão não comporta pesquisas mais aprofundadas sobre requisitos de habilitação técnica.***

*Logo, o pregão apenas pode ser adotado para os contratos com objeto destituído de **complexidade.*** (destacamos).

Ora, os elementos doutrinários que regem a matéria e os requisitos da legislação foram cumpridos e observados. De igual sorte a jurisprudência da Corte de Contas da União (consoante Súmula 222) foi plenamente observada como se vê daquelas acima transcritas, senão em síntese vejamos:

1º. A importância e a complexidade do evento encontram-se declinados na justificativa inserta no Termo de Referência (vol. I, fls. 396/397) complementadas com o extenso rol de obrigações da contratada (vol. I, fls 401 a 414); bem como na NOTA TÉCNICA nº. 01/CGIN/CEST/DEAOT/SNPTur, de 13/12/2010 (vol. I, fls. 112/113).

Logo, presentes os motivos técnicos para a adoção do ato (modalidade), como preconiza, e até determina, a jurisprudência, *ex vi* daquelas transcritas neste capítulo.

2º. O assunto e a matéria em questão passaram pelo crivo jurídico, como comprovam os elementos dos autos (Vol. I, fls. 354 a 360) constantes do **PARECER CONJUR/MTur/ nº. 2132/2010**, itens 11 a 27.

Logo, fez-se necessário a instituição de uma licitação que trouxesse o mínimo de segurança quanto à empresa a ser prestadora dos serviços. Ademais a Administração *in casu* precisava realizar um procedimento que pudesse aferir a capacidade da empresa, visando à obtenção de propostas economicamente adequadas e que tecnicamente pudessem ser efetivamente cumpridas.

O pregão, em face de sua singeleza e informalidade, não se ajusta e nem se adequa às situações mais complexas como o caso presente, na exata medida em que não permite qualquer aferição de cunho ou natureza técnica. A organização de um evento dessa magnitude e grandiosidade requer uma empresa com experiência nessa área, **AFINAL DE CONTAS, EM SÍNTESE, O QUE ESTÁ EM JOGO É A IMAGEM DO PAÍS.**

Assim sendo, a motivação para a escolha da modalidade de Concorrência, do tipo técnica e preço se deu pela complexidade do evento, no que se refere às dimensões, à logística, à administração e ao contingenciamento de riscos no denominado “6º Salão do Turismo” como já discorrido anteriormente”.

Análise do Controle Interno:

Tendo em vista a obrigatoriedade legal de realização, para objetos e serviços comuns, de realização de licitação na modalidade Pregão, preferencialmente Pregão Eletrônico, a opção do gestor pela modalidade Concorrência, do tipo Técnica e Preço, mostrou-se inadequada para a contratação de serviço de organização de eventos.

O gestor, em sua resposta, traz diversas alegações de que o serviço contratado é de extrema complexidade, exigindo, portanto, modalidade Concorrência, do tipo melhor técnica e preço.

A despeito de tais alegações, o gestor não traz elementos que venham, de forma concreta e inequívoca, evidenciar a complexidade única do evento, o que justificaria a realização por meio da modalidade Concorrência, melhor técnica e preço. Todas as ações que ocorreram durante o evento e foram relacionadas pelo gestor (painéis, palestras, ambientação, apresentações artísticas) são comuns a outras feiras e eventos que ocorrem no país.

Os acórdãos citados pelo gestor em sua justificativa, que em tese trariam embasamento doutrinário para os atos praticados, se aplicam a objetos diversos do em análise (contratos de marcenaria/supervisão, aquisição de sala-cofre e consultoria de obras). Saliente-se ainda que o TCU, nos acórdãos trazidos pelo gestor, não dispensa a necessidade de **prévia justificativa técnica e jurídica.**

O Acórdão 327/2010 – Plenário, recentemente publicado pelo TCU e utilizado como parâmetro por este equipe de auditoria, mostra-se mais adequado como orientação, em função de tratar de mesmo objeto (organização de eventos), conforme ementa:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO CARTA-CONVITE N. 2002/282. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REALIZAÇÃO DE EVENTOS. INADEQUAÇÃO DO OBJETO DO CERTAME AO TIPO DE LICITAÇÃO TÉCNICA E PREÇO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DA

NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL DO OBJETO. ATRIBUIÇÃO DE PESOS ÀS PROPOSTAS TÉCNICA E COMERCIAL DE FORMA DESPROPORCIONAL. ADOÇÃO DE CRITÉRIOS SUBJETIVOS NA AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS. DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO PARA BENEFICIAR A EMPRESA CONTRATADA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. AFASTAMENTO DO DÉBITO. MULTA. DETERMINAÇÕES (grifo nosso)

As recomendações do referido Acórdão são no sentido de que a contratação de empresa para organização de evento trata-se de objeto de natureza não predominantemente intelectual, tendo, portanto, natureza comum, conforme reproduzimos:

“9.4.1. adotar certame do tipo "técnica e preço" quando não estiver perfeitamente caracterizada a natureza predominantemente intelectual do objeto que se pretende contratar, considerando que tal procedimento restringe o caráter competitivo da licitação, consagrado no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93, além de contrariar o disposto no art. 46, caput, do referido diploma legal”.

Ademais, a Lei nº 8.666/93 impõe duas condições para que se possa realizar Concorrência do tipo melhor técnica e preço (art. 46):

1 – “exclusivamente para serviços de natureza **predominantemente intelectual**” e

2 – “por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação”

Saliente-se que nenhuma das duas condições definidas na Lei se aplica ao caso em análise. O edital realizado previa: locação de mobiliário, montagem de estandes, serviço de buffet, recepcionistas, motoristas, segurança, vigilantes, limpeza, locação de espaço, transporte terrestre e aéreo, hospedagem, locação de equipamentos de som/iluminação, entre outros serviços comuns. Todos estes itens possuem natureza não intelectual, e englobam mais de 90% dos itens do edital.

Assim, da mesma forma como não houve a caracterização de contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, também não constou do processo a prévia justificativa expressa da autoridade máxima constante do ato convocatório, exigida pela Lei, no procedimento licitatório em análise.

Considere-se ainda que, a despeito do gestor alegar que era necessário aplicar o tipo melhor técnica e preço pois buscava-se contratar empresa com elevada capacidade técnica, foi evidenciado, sobre os atos do processo licitatório, que a empresa contratada não comprovou três dos cinco requisitos técnicos exigidos no edital, conforme tratado em item específico do Relatório.

Há que se salientar ainda que a série "Orientações - Aspectos Importantes da Contratação de Eventos", manual editado pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República como orientação para os órgãos pertencentes ao Poder Executivo, publicada em agosto de 2011, recomenda que seja utilizada a modalidade Pregão, conforme reproduzimos (pag. 19):

4 – Qual a modalidade de licitação aplicável?

Considerando que a contratação de empresas para a prestação de serviços de organização de eventos pode ser considerada como contratação de um serviço comum; que o Decreto nº 5.450/2005 estabelece em seu artigo 4º que para a aquisição de serviços comuns será obrigatória a modalidade Pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica; que a jurisprudência do TCU determina a utilização do Pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, para a aquisição de serviços comuns, que só poderá ser preterido quando comprovada e justificadamente for inviável sua utilização (Acórdãos 2.807/2009 - 2ª Câmara, 2.194/2009 - 2ª Câmara, 2.664/2007 - Plenário, 988/2008 - Plenário, 631/2007 - 2ª Câmara, 463/2008 - 1ª Câmara, 2.901/2007 - 1ª Câmara), o Pregão é a modalidade de licitação que deve ser utilizada para selecionar a empresa prestadora do serviço de realização de eventos.

Levando tais fatores em consideração, mantêm-se a opinião quanto à inadequação da opção da modalidade Concorrência, tipo melhor técnica e preço, para a contratação de empresa organizadora do 6º Salão do Turismo.

Recomendações:

Recomendação 1:

Institua rotinas para análise prévia, formal e fundamentada, da modalidade adequada para cada tipo de objeto, de acordo com as determinações legais.

Recomendação 2:

Aprimore os mecanismos de controles internos administrativos da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, de modo a observar normativos legais que regem as contratações na Administração Pública, por meio de capacitação técnica de seus servidores, de forma a se evitar a prática de atos administrativos em desacordo com os normativos legais.

Recomendação 3:

Institua procedimento para aferição quanto ao atendimento aos requisitos mínimos descritos na Lei nº 8.666/93, para cada tipo de processo licitatório, a ser incluído formalmente no processo licitatório, de forma a evidenciar o conhecimento e atendimento às determinações legais por parte do responsável pela realização de cada licitação e a fim de prevenir a ocorrência de realização de processos licitatórios sem o atendimento a todas as etapas previstas em Lei.

2.2.2.3. Constatação

Uso de Ordem de Serviço em desacordo com o que determina a IN/MP nº 02/2008.

Em análise do processo de licitação referente à contratação de empresa organizadora de eventos para o 6º Salão do Turismo, foi identificada a inexistência, no Projeto Básico utilizado pelo órgão, de previsão de Ordem de Serviço de acordo com os itens exigidos pela IN/MP nº 02/2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

Em análise dos itens presentes no Edital e seus anexos, não identificamos nenhum modelo de Ordem de Serviço disponível para os licitantes, conforme se verifica da transcrição dos itens existentes no Edital:

“31 - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS:

31.1 Constituem anexos do presente Edital e dele fazem parte integrante, os seguintes documentos:

Anexo I - Projeto Básico;

Anexo II - Briefing;

Anexo III - Critérios de Julgamento das Propostas Técnicas;

Anexo IV - Critérios de Julgamento das Propostas de Preços;

Anexo V - Modelo Planilha de Preços;

Anexo VI - Modelo de declaração de Inexistência de Trabalhador Menor;

Anexo VII - Modelo de Declaração de Fatos Impeditivos;

Anexo VIII - Minuta de Contrato Administrativo;

Anexo IX - Termo de Recebimento do Edital da Concorrência”

A despeito da não inclusão da respectiva Ordem de Serviço entre os Anexos do Edital, bem como em qualquer outro campo do processo licitatório, há referência ao uso desse instrumento na Minuta do Contrato a ser assinado pelo licitante vencedor, como se verifica da respectiva cláusula do contrato:

“CLÁUSULA QUARTA - DOS SERVIÇOS

Os serviços objeto deste Contrato serão prestados, mediante emissão de Solicitação de Serviços pelo CONTRATANTE, em conformidade com as especificações contidas nos Anexos I a V, do Edital Licitatório e neste Instrumento”. (grifo nosso)

Na análise do processo de pagamento realizado pelo órgão demandante, identificamos que a Administração de fato utilizou modelo de Ordem de Serviço. Contudo, o modelo não atendia ao determinado pela IN SLTI/MPOG Nº 2/2008, em seu artigo 15, na forma descrita a seguir:

“VI - o modelo de ordem de serviço, sempre que houver a previsão de que as demandas contratadas ocorrerão durante a execução contratual, e que deverá conter os seguintes campos(...)

c) os resultados ou produtos solicitados e realizados;

e) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;

(...)

g) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e

h) a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela ateste dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada.

VII - a metodologia de avaliação da qualidade e aceite dos serviços executados”.

Em relação ao planejamento dos serviços, identificamos que há cláusula no contrato que prevê a elaboração de um planejamento das atividades, por parte da contratada:

“CLÁUSULA QUINTA - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DAS PARTES.

PARAGRAFO PRIMEIRO Caberá à CONTRATANTE:

(...) n) Organizar, coordenar e executar as tarefas propostas no plano de atividades, que será

elaborado pela própria CONTRATADA, sob aprovação do MTur".

Em relação ao tema, o Tribunal de Contas da União tem diversos julgados determinando a utilização de Ordem de Serviço detalhada e com exame da qualidade dos serviços prestados, quando da contratação de serviços terceirizados, sendo o mais específico quanto à necessidade e características da Ordem de Serviço o Acórdão 667/2005 - Plenário:

"Estabeleça um documento específico (como "ordem de serviço" ou "solicitação de serviço") destinado ao controle dos serviços prestados para fins de pagamento a empresa contratada, contendo, entre outros aspectos que também possam vir a ser considerados necessários pelo órgão:

- definição e a especificação dos serviços a serem realizados;*
- métricas utilizadas para avaliar o volume de serviços solicitados e realizados;*
- indicação do valor máximo de horas aceitável e a metodologia utilizada para quantificação desse valor, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas;*
- cronograma de realização do serviço, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;*
- custos em que incorrerá o órgão para consecução do serviço solicitado; e*
- indicação clara do servidor responsável pela atestação dos serviços". Acórdão 667/2005*

Plenário

Assim sendo, evidenciou-se a inexistência de previsão, no Projeto Básico, de Modelo de Ordem de Serviço e, ainda, a utilização, durante a execução, de Ordem de Serviço que não se adequava às determinações contidas na IN nº 02/2008 MPOG.

Causa:

Ausência de reconhecimento sobre a relevância da utilização de mecanismos de controle formais e adequados à legislação.

Manifestação da Unidade Examinada:

“Preliminarmente, cumpre registrar que assiste à Auditoria razão parcial quanto ao seu entendimento, por não haver, entre os anexos o modelo de ordem de serviço. De fato não há no Edital ou Projeto Básico tal modelo.

Contudo, no edital de licitação há expressa alusão à emissão de ordem de serviço como elemento autorizativo de início da execução contratual, como podemos constatar no Edital, os itens abaixo transcritos:

- 12.4 Os serviços deveram iniciar-se até 10 (dez) dias consecutivos, após a expedição da respectiva Ordem de Serviço.*
- 15.1 Os serviços objeto do Projeto Básico, Anexo I e da Planilha de Preços, Anexo V, deste Edital de Concorrência, serão prestados mediante solicitação formal do Ministério do Turismo.*
- 22.32 Executar serviços contratados mediante autorização expressa do MTur.*
- 27.1 O pagamento será efetuado em conformidade com a prestação de serviços efetivamente executados, cujos quantitativos, definidos mediante ordens de serviços, expedidas pelo MTur, em quantitativos estimados em razão de suas necessidades, devidamente aceitas e atestadas pela autoridade competente, e, em conformidade com o estabelecido neste Edital e seus Anexos, mediante apresentação da Nota Fiscal/Fatura, discriminando os serviços efetivamente*

executados, acompanhados de relatório das atividades desenvolvidas no respectivo período.

Da leitura da minuta do contrato temos as seguintes redações:

- *CLÁUSULA QUARTA - DOS SERVIÇOS*
- *Os serviços objeto deste Contrato serão prestados, mediante emissão de Solicitação de Serviços pelo CONTRATANTE, em conformidade com as especificações contidas nos Anexos I a V, do Edital Licitatório e neste Instrumento.*
- *CLÁUSULA QUINTA - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DAS PARTES*
- *PARAGRAFO PRIMEIRO Caberá à CONTRATANTE:*
- *[...]*
- *Assegurar-se da boa prestação dos serviços, verificando sempre o seu bom desempenho.*
- *Acompanhar e fiscalizar o andamento dos serviços zelando pela correta execução do objeto.*
- *A CONTRATADA, na execução do objeto do contrato, deverá observar as especificações constantes do Anexo V, deste Edital:*

- *[...]*

AF) Executar serviços contratados mediante autorização expressa do CONTRATANTE.

A IN/SLTI/MPOG nº. 02/2008, por sua vez, traz em seu anexo I a definição e finalidade das ordens de serviço e em seu art. 15, inciso VI, a identificação de sua estrutura, nos seguintes termos:

ANEXO I - DEFINIÇÕES DOS TERMOS UTILIZADOS NA INSTRUÇÃO NORMATIVA

[...]

XXIII - ORDEM DE SERVIÇO é o documento utilizado pela Administração para a solicitação, acompanhamento e controle de tarefas relativas à execução dos contratos de prestação de serviços, especialmente os de tecnologia de informação, que deverá estabelecer quantidades estimativas, prazos e custos da atividade a ser executada, e possibilitar a verificação da conformidade do serviço executado com o solicitado.

Art. 15

[...]

VI - o modelo de ordem de serviço, sempre que houver a previsão de que as demandas contratadas ocorrerão durante a execução contratual, e que deverá conter os seguintes campos:

- a) a definição e especificação dos serviços a serem realizados;*
- b) o volume de serviços solicitados e realizados, segundo as métricas definidas;*
- c) os resultados ou produtos solicitados e realizados;*
- d) prévia estimativa da quantidade de horas demandadas na realização da atividade designada, com a respectiva metodologia utilizada para a sua quantificação, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas;*
- e) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;*
- f) custos da prestação do serviço, com a respectiva metodologia utilizada para a quantificação*

desse valor;

g) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e

h) a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela ateste dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada.

Postos estes balizadores, cumpre-nos declinar nossas razões de justificativas, com as quais pretendemos que sejam acolhidas pela Auditoria, considerando que os Agentes que apresentam os argumentos a seguir declinados agiram com a máxima boa-fé buscando salvaguardar a Administração e garantir a correta e adequada aplicação dos recursos.

Neste sentido é preciso deixar desde já consignado que a execução contratual se mostrou eficiente na exata medida em que as metas, os objetivos, os prazos e os resultados foram todos alcançados, sendo de conhecimento e domínio público, além do que trouxe economia aos cofres, assim expressos:

- Num primeiro momento a partir da redução dos valores propostos pela licitante (valendo registrar que este processo de negociação se realiza via de regra na modalidade do pregão) por entendermos ser esta uma prática que deve nortear a Administração, consoante princípio da busca da proposta mais vantajosa.
- Num segundo momento a partir da eficaz gestão contratual que se manteve atenta para todos os atos e ações da contratante e, como decorrência, conseguiu com a minimização de custos – entre o valor proposto pela Contratante na ordem de 10.900.000,00 (dez mil e novecentos reais) – que o contrato viesse a ser executado com valores finais da ordem de R\$ 9.734.008,84 (nove milhões setecentos e trinta e quatro mil oito reais e oitenta e quatro centavos), representando uma economia final de R\$ 1.165.991,16 (hum milhão cento e sessenta e cinco mil novecentos e noventa e um reais e dezesseis centavos).

Adentrando as questões suscitadas pela Equipe de Auditoria, verificamos a necessidade de esclarecermos os seguintes pontos:

1. ... *identificamos a inexistência ... de previsão de ordem de serviço;*
2. ... *não identificamos nenhum modelo de Ordem de Serviço;*
3. ... *não inclusão da respectiva ordem de serviço em qualquer outro campo do processo ... referência ao uso desse instrumento na minuta de contrato;*
4. ... *o modelo não atendia ao determinado pela IN SLTI MPOG nº. 02/2008*

No que se refere aos itens 1 e 3 acima é fato que o edital trouxe em seu bojo a previsão de utilização de ordem de serviços como já demonstramos com a transcrição dos itens 12.4 e 27.1 do Edital e na Cláusula Quarta da Minuta do Contrato, onde há expressa alusão às ordens de serviços; e de forma implícita nos itens 15.1 e 22.32 do Edital e na Cláusula Quinta, § 1º, da Minuta do Contrato.

Por outro lado, razão assiste à Equipe de auditoria quando afirma da inexistência, no item 2 acima, de um **modelo de ordem de serviço**. Realmente o Ministério não dispõe de um modelo. Contudo, como é do conhecimento da Equipe de Auditoria, que o MTur constituiu um Grupo de Trabalho que está elaborando o “Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos” onde se espera esteja contemplado, também um modelo de ordem de serviço.

No que se refere ao item 4 em que a Equipe proclama que o modelo de OS não atende ao determinado pela IN SLTI MPOG nº. 02/2008, há que se considerar que o MTur buscou ajustar o instrumento às condições e elementos da prestação dos serviços.

Na realidade pretendeu-se que o instrumento servisse de elemento de acompanhamento e controle tendo sido inserto ali os elementos indispensáveis ao exercício de tal controle. Neste sentido, o instrumento utilizado pela Administração encontrava-se assim estruturado:

1. Identificação

2. Informações da Ordem de Serviço**3. Especificação dos Serviços****4. Custo dos Serviços****5. Produtos dos Serviços****6. Não fazem parte do Escopo****7. Observações****8. Aceite da Contratada****9. Aceite do MTur**

DATA		
	Assinatura da Gestora do Contrato	Assinatura do Preposto da Empresa
	Isabel Cristina da Silva Barnasque	Gisele Antunes Lima Assumpção

Análise do Controle Interno:

A ausência de previsão, no Projeto Básico, de Ordem de Serviço, fragiliza o acompanhamento e fiscalização da execução do objeto contratado pelo próprio gestor e pelos órgãos de controle. Sem uma Ordem de Serviço detalhada, o gestor não possui ferramentas para identificar casos de não prestação do serviço ou serviço realizado de forma incompleta ou insatisfatória. Ainda, a ausência de documento adequado inviabiliza a realização de um efetivo controle “*a posteriori*” das ações executadas.

As razões elencadas pelo gestor não elidiram a falha detectada, ao contrário, o gestor não só admite a ausência de Modelo de Ordem de Serviço no edital como também reconhece que a Ordem de Serviço utilizada não contém todos os itens exigidos na IN nº 02/2008 MPOG.

A alegação de que a execução contratual se mostrou eficiente posto que todos os objetivos, prazos e resultados foram obtidos, alegação esta ocorrida posteriormente às constatações da equipe de auditoria, traz fragilidade para as informações encaminhadas pelo gestor.

A avaliação concomitante do atingimento dos objetivos, metas e prazos, por meio de uma Ordem de Serviço que seja preenchida durante a execução contratual, previamente à análise de qualquer órgão de controle é que traz a transparência e isenção necessárias à análise da execução contratual, possibilitando ainda a correção de quaisquer impropriedades que venham a ocorrer, em tempo hábil para prevenir prejuízos para a Administração Pública.

Dessa forma, mantemos a constatação, com recomendação de que o gestor estabeleça Modelo de Ordem de serviço que atenda às determinações da norma específica para contratação de serviços.

Recomendações:**Recomendação 1:**

Estabeleça Modelo(s) de Ordem de Serviço a ser(em) utilizado(s) em todas as atividades do órgão realizados por meio de execução indireta, que esteja de acordo com as determinações normativas, e que permitam o adequado acompanhamento da execução contratual.

2.2.2.4. Constatação

Previsão contratual de indicação pelo Ministério do Turismo de serviços a serem subcontratados pela empresa.

O Projeto Básico apresentado pelo setor demandante do contrato de organização de eventos do 6º Salão do Turismo previa cláusulas com exigências que vão de encontro ao determinado pelos normativos legais, conforme transcrição do Projeto Básico apresentada a seguir:

9 - DAS OBRIGAÇÕES GERAIS DA LICITANTE ADJUCATÁRIA

*A Licitante Adjudicatária na execução do objeto do contrato deverá observar as especificações constantes da planilha de preços, entre elas:
(...)*

9.28 Acatar a decisão do Ministério do Turismo de subcontratar serviços terceirizados considerados de natureza excepcional pela Coordenação Geral e/ou Executiva do Salão do Turismo, no caso de sua impossibilidade em realizá-los, tais como: Curador, Assistente Operacional e apresentador para as Manifestações Artísticas, Técnico Senior para a Feira de Roteiros Turísticos, Serviço de Produtor de palco para as Manifestações Artísticas, Serviço de produtor para Vitrine Brasil, Assistente Técnico para acompanhar o credenciamento, entre outras, conforme descrito no item “ 5” da Planilha de Preços. (grifo nosso)

A exigência prevista no Projeto Básico de “*acatar a decisão de subcontratação de serviços terceirizados*” se enquadra em vedação definida na IN SLTI/MPOG Nº 2/2008, em que há remissão expressa quanto à vedação de contratação de prestadores de serviço, por parte da adjudicatária, em função de indicação por parte do contratante:

Art. 16. Na definição do serviço a ser contratado, são vedadas as especificações que:

(...) II - direcionem ou favoreçam a contratação de um prestador específico;

Dessa forma, verifica-se que o gestor incluiu cláusulas no Projeto Básico utilizado com previsão de realização de procedimentos expressamente vedados pela IN Nº 02/2008 – MPOG.

Causa:

Previsão de mecanismos inadequados para o atingimento das finalidades e metas na execução da ação orçamentária.

Manifestação da Unidade Examinada:

O gestor se manifestou nos seguintes termos:

“O item foi inserido para fins de tentar preservar a qualidade do evento, em caso de impossibilidade da contratada realizar tais serviços, ou, de apresentar profissionais não capacitados para as funções de natureza excepcional, em alguns casos, imprescindíveis para a realização exitosa do evento.

Contudo, como se pode evidenciar no modelo de ordem de serviço, objetivando minimizar os efeitos de tal situação, o Gestor do contrato não procedeu qualquer demanda neste sentido. Pelo contrário, vedou-as nos seguintes termos:

1. Não fazem parte do Escopo

Descrição

Todo e qualquer serviço, atividade e ou recurso não previsto **por esta OS.**

Análise do Controle Interno:

Verificamos que o gestor incluiu em contrato cláusulas que permitem a indicação de contratação de serviços específicos, prática expressamente vedada pela na IN SLTI/MPOG N° 2/2008.

Caso haja necessidade de conhecimento ou perfil específico na contratação de determinado serviço, deve o gestor detalhar, objetivamente, as características ou especificações necessárias à realização do serviço e os resultados almejados. A inclusão de cláusula que permita a indicação de serviços a serem contratados vai de encontro aos normativos aplicáveis à Administração Pública Federal, no âmbito do Poder Executivo.

O fato de não haver evidência da utilização de tal prática na execução contratual não legitima a previsão contratual.

Dessa forma, mantém-se a constatação, a fim de que o gestor providencie instrumentos que coíbam a inclusão de tais cláusulas na elaboração de seus Projetos Básicos e Contratos que vierem a ser realizados com particulares, no futuro.

Recomendações:**Recomendação 1:**

Busque metodologia adequada para a objetiva definição dos serviços necessários para o atingimento dos resultados almejados, quando da execução indireta.

2.2.2.5. Constatação

Ausência de critérios para a definição do valor do ingresso a ser cobrado; de dados fidedignos sobre a quantidade de visitantes; e de controles efetivos sobre recursos de bilheteria arrecadados no 6º Salão do Turismo.

Consta do Projeto Básico do Edital n° 02/2010, de contratação da organizadora de eventos para o 6º Salão do Turismo, cláusula que dá poderes à empresa contratada para gerir os recursos adquiridos com a bilheteria do evento, sendo tais recursos descontados posteriormente do valor do contrato, como se verifica da leitura do excerto do instrumento contratual:

“9.52 Organizar e acompanhar os seguintes serviços: (...) venda, distribuição e fiscalização de ingressos/convites, reservas e hospedagens, entre outros. (...)”

9.101 A Licitante Adjudicatária deverá gerir e prestar contas dos recursos financeiros obtidos pela venda de ingressos da bilheteria e apresentar relatório específico. O valor apurado com a venda de ingressos, deduzidos os tributos, serão abatidos do valor a ser pago à Licitante vencedora, pela execução do objeto”.

A IN SLTI/MPOG N° 2/2008 determina, quanto à fiscalização realizada pelo próprio contratado, prevista na cláusula 9.52 do contrato, que tal procedimento é irregular, como se verifica da transcrição da referida norma apresentada a seguir:

"Art. 2º

(...) § 2º O órgão não poderá contratar o mesmo prestador para realizar serviços de execução e fiscalização relativos ao mesmo objeto, assegurando a necessária segregação das funções".
(grifo nosso).

Dessa forma, da leitura combinada da norma com o subitem contratual, identifica-se que há previsão contratual de que a execução e a fiscalização sobre os atos de execução da bilheteria sejam realizados pelo mesmo prestador de serviço.

Verificou-se, ainda, que além da previsão de execução e fiscalização do recolhimento de bilheteria por uma mesma empresa, sem a devida segregação de funções, não há, de forma expressa, em nenhum dos documentos constantes do processo analisado, evidências de definição, pelo Ministério do Turismo, dos valores a serem cobrados na bilheteria do evento.

O Projeto Básico limita-se a recomendar à empresa adjudicatária uma distinção na bilheteria para diversas categorias de público, como se verifica no subitem 9.102. Da mesma forma, não se verificou nos autos do processo de licitação, os mecanismos de controle e acompanhamento, do órgão demandante, sobre a arrecadação da bilheteria e da quantidade de visitantes ao evento.

Acerca do quantitativo previsto de ingressos a serem vendidos, identificou-se que em 20/06/2011, foi elaborada Nota Técnica nº 01 CGIN/CEST/DEAOT/SNPTur/MTur, que solicita à empresa contratada a diminuição da quantidade de ingressos a ser produzida, substituindo o produto por crachás/credenciais, nos seguintes termos:

Com isso, a expectativa é que haja um crescimento grande no número de credenciamentos via Internet para acesso gratuito, em detrimento da compra de ingressos para entrada no evento.

Nesse sentido e tendo como base a Lei 8.666, Artigo 65, Inciso I, Alínea 'a', solicitamos a Promo Inteligência Turística que seja avaliada a possibilidade de realizar uma readequação das quantidades previstas para a produção de crachás e ingressos que constam na Planilha de Preços no item '17.Outros Serviços', linhas 607 e 608 (segue abaixo).

A quantidade que consta na planilha de preços de licitação do 6º Salão do Turismo para produção de ingressos é de 120.000. No entanto calcula-se que será necessário produzir apenas 40.000 ingressos. Em contrapartida avalia-se que a necessidade de crachás/credenciais cresça proporcionalmente.

Uma vez que o Valor Total previsto na Planilha de Preços para a produção de 120.000 ingressos é de R\$ 22.298,00, cada ingresso tem previsão de um custo aproximado de R\$ 0,1858.

Por sua vez, o Valor Total previsto na Planilha de Preços para a produção de 25.000 Crachás é de R\$ 8.130,00, portanto, cada crachá tem previsão de um custo de R\$ 0,3252.

A não produção dos 80.000 ingressos gerará saldo de R\$ 14.865,00, que possibilitará a produção de 45.710 crachás.

Esse saldo decorrente, de R\$ 14.865,00, constitui um valor que possibilita a produção de 45.710 crachás.

Desse modo, tendo em vista os motivos elencados e com base na legislação citada acima, solicitamos que seja avaliado se é possível que este saldo de R\$ 14.865,00, possa ser convertido para a produção de 45.710 crachás/credenciais.

É importante destacar que, em caso de necessidade, os 34.290 de déficit em crachás/credenciais fica sob responsabilidade da organizadora.

Obs: Esse déficit de 34.290 em crachás/credenciais é resultado da diferença entre os 80.000 ingressos que não seriam necessários produzir menos os 45.710 crachás/credenciais que será possível produzir com o saldo decorrente de R\$ 14.865,00,00.

A Nota Técnica foi assinada pela Coordenadora Executiva do Salão do Turismo, e recebeu o “*De Acordo*” da empresa Promo Inteligência Turística. Conforme se verifica, foram efetivamente solicitados pelo órgão demandante a impressão de 40 mil ingressos, a serem utilizados na bilheteria do evento, conforme previsão de público pagante a visitar o evento feita pelo Ministério.

Em documento referente à prestação de contas da bilheteria, segundo dados fornecidos pela empresa contratada, a receita líquida obtida com a bilheteria (já descontado o ISS) alcançou o valor de R\$ 50.102,00, conforme se verifica no item “*TOTAL DA VENDA*” de tabela inserida pela empresa em sua prestação de contas (imagem reproduzida abaixo):

Informamos abaixo o total da receita líquida* da venda de ingressos foi descontado dos honorários da Promo Inteligência Turística, conforme previsto no edital.

Em anexo segue comprovante do recolhimento de imposto

INGRESSOS	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO	TOTAL RECEITA
Entrada Inteira	2605	R\$ 10,00	R\$ 26.050,00
Entrada Meia	1176	R\$ 5,00	R\$ 5.880,00
Passaporte Inteira	953	R\$ 15,00	R\$ 14.295,00
Passaporte Meia	517	R\$ 7,50	R\$ 3.877,50
TOTAL DA VENDA			R\$ 50.102,50

Em cálculo realizado por este órgão de controle, com base nos valores apresentados pela empresa Promo Inteligência Turística Ltda., identificou-se que o público pagante foi de pouco mais de 5 mil pessoas, de acordo com a empresa contratada:

Ingressos	Quantidade de pagantes
Entrada inteira	2.605
Entrada meia	1.176
Passaporte inteira	953
Passaporte meia	517
Total	5.251

Contudo, os dados do relatório do Ministério do Turismo sobre o 6º Salão do Turismo informam que o evento recebeu 116,8 mil visitantes, conforme reproduzido abaixo:

“A sexta edição do Salão do Turismo recebeu um público de 116,8 mil pessoas, superando o número da quinta edição (109,6 mil pessoas)”.

PÚBLICO

A sexta edição do Salão do Turismo recebeu um público de 116,8 mil pessoas, superando o número da quinta edição (109,6 mil pessoas).

No 6º Salão do Turismo, o Ministério do Turismo e o Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília (CET/UnB) realizou pesquisa com 793 visitantes do evento e 270 expositores, sendo 160 institucionais e 110 deles da iniciativa privada.

Entre os visitantes, o 6º Salão correspondeu completamente ou parcialmente às expectativas de 95,1% deles, sendo que 94,9% dos visitantes entrevistados manifestaram intenção de participar de futuras edições do evento. Dos visitantes entrevistados, 54,9% já tinham participado de edições anteriores do Salão do Turismo.

O perfil dos visitantes, ratificando a tendência das edições anteriores, mostrou que 57,9% eram do sexo feminino. A faixa etária predominante foi dos 18 aos 34 anos, abrangendo 51,3% dos entrevistados. Cerca de 7% dos visitantes tinham 60 anos ou mais. Em relação ao grau de instrução, 32% dos visitantes entrevistados responderam ter ensino superior completo e outros 27,7%, superior

Incompleto. No que diz respeito aos hábitos de viagens, 68,1% disseram ter realizado alguma viagem pelo Brasil nos últimos 12 meses e 57,6% revelaram que desejam viajar para destinos de sol e praia na próxima viagem de lazer. As principais fontes de informação apontadas pelos visitantes na hora de escolher um destino para viajar são a Internet (72,3%), indicações de parentes e amigos (44,7%) e as agências de viagens e turismo (22,6%).

Entre os expositores institucionais entrevistados, 94,2% dos que participaram disseram ter suas expectativas completamente ou parcialmente atendidas com o 6º Salão do Turismo, e 95,9% manifestaram intenção de participar novamente em 2011.

Já para os expositores da iniciativa privada, as expectativas em relação ao 6º Salão do Turismo foram totalmente ou parcialmente alcançadas para 80,8% deles, sendo que 81% desejam participar de novo na próxima edição do evento. Para mais informações sobre os resultados da pesquisa, consulte os Anexos.



De acordo com os números apresentados pela Promo Inteligência Turística (5.251), em comparativo com os dados apresentados pelo Ministério do Turismo (116.000), somente 4% do público presente ao evento pagou ingresso, o que corresponde a 13,1% do inicialmente previsto (considerando o quantitativo

de 40 mil ingressos impressos). Ou seja, 96% dos visitantes ao evento não se enquadravam na categoria de público pagante, se enquadrando, portanto, na categoria de credenciados ou outras categorias.

Há ainda notícia publicada no site do 6º Salão do Turismo, em que a assessoria do Ministério do Turismo apresenta contabilização de 87 mil visitantes, nos primeiros 4 dias do evento:

O Salão do Turismo, de 13 a 17 de julho em São Paulo, recebeu 87 mil visitantes somente nos quatro primeiros dias de evento. O número representa um crescimento de 9% em relação ao mesmo período do ano passado. Os resultados parciais, apurados até sábado (16/7), foram divulgados pelo Ministério do Turismo, no Anhembi, em São Paulo, neste domingo (17), último dia do evento.

Ainda em relação ao quantitativo de visitantes pagante presentes ao evento, a despeito de haver previsão contratual de existência de software de credenciamento, conforme verificado no contrato (e também na imagem do relatório, onde é possível identificar a existência de catracas eletrônicas de controle de entrada no salão), não há, no processo analisado, nenhum tipo de relatório gerencial dos acessos para comprovar as quantidades informadas pela empresa contratada acerca do quantitativo de pagantes.

No Projeto Básico elaborado pelo gestor, a empresa adjudicada tinha como obrigação fazer prestação de contas sobre os valores arrecadados na bilheteria. Tal prestação de contas ocorreu *a posteriori* do término do evento e foi realizada sem a comprovação dos dados apresentados. Contudo, ainda assim, obteve o aceite da fiscal substituta do contrato.

Causa:

Ausência de procedimentos formalizados e devidamente fundamentados sobre a definição de itens relevantes na execução do contrato, bem como a definição de mecanismos de controle contratual precários e não utilização dos mecanismos existentes.

Manifestação da Unidade Examinada:

Acerca dos fatos apontados pela equipe de auditoria, o gestor encaminhou a seguinte justificativa:

“Antes de discorrermos nossa resposta, solicitamos que a mesma seja cotejada com os documentos que integram o ANEXO IV, deste documento.

Com relação à definição dos valores a serem cobrados na bilheteria, este foi indicado verbalmente à contratada, seguindo o parâmetro do evento realizado no ano anterior.

Vale destacar que a cobrança de ingresso só acontecia para quem chegasse ao Centro de Eventos sem ter se cadastrado via web ou sem convites (distribuídos em ações de promoção em pontos estratégicos de Salão Paulo, bem como encartado em jornais populares), pois o objetivo do Salão do Turismo é alcançar o maior número de público possível para promover o Turismo e as regiões turísticas do país, e não arrecadar com bilheteria. Por esse motivo, o Ministério do Turismo investe massivamente em mídia, orientando os interessados a fazerem sua inscrição gratuita pela internet.

A estimativa feita na Nota Técnica prevendo a redução para 40.000 (quarenta mil) ingressos, visou minimizar um equívoco previsto no edital da necessidade de confecção de 120.000 (cento e vinte mil)

ingressos, pois existiam outras formas de acesso ao evento, notadamente pelo registro eletrônico realizado no site específico do evento.

A previsão de 40.000 ingressos era mera estimativa, pois era impossível prever o número exato de pagantes, tendo em vista a campanha veiculada na mídia pelo Ministério do Turismo buscando que os interessados se cadastrassem previamente.

Em relação à venda e distribuição de ingressos, vale destacar que o Ministério do Turismo, por ser um órgão da Administração Pública, não pode exercer comercialização. Motivo pelo qual concedeu à organizadora do evento (empresa licitada) este papel.

O controle de bilheteria foi realizado pela contratada, não obstante a contratante acompanhava a movimentação algumas vezes ao dia, tendo sido entregue à Coordenação do Ministério os relatórios diários e ao final do evento o relatório consolidado. Logo, temos que: a operação/fiscalização de bilheteria era exercida pela contratada, enquanto que o Ministério supervisionava as atividades por amostragem.

Finalmente, é importante esclarecer, com relação ao quantitativo de visitantes constante do Relatório do Ministério do Turismo, que os dados foram extraídos do Relatório Diário de Acesso Consolidado do Quantitativo de Visitação do evento apresentado pela empresa Contratada”.

Análise do Controle Interno:

O gestor encaminhou, a fim de justificar as impropriedades detectadas, arquivos contendo tabelas com nomes de inscritos em diversas categorias de participantes do 6º Salão do Turismo. As respostas encaminhadas pelo gestor referem-se a cinco tipos de inscritos, e seus respectivos quantitativos:

Tabela 01

- Cadastrados na Sala de Imprensa: 1.894 cadastrados
- Expositores e Prestadores de Serviço: 9.971 cadastrados
- Núcleo: 4.259 cadastrados
- Pré Inscritos que vieram: 42.187 cadastrados
- Pré Inscritos: 79.561 cadastrados

Do total dos quantitativos apresentados, somados os inscritos nas categorias “Cadastrados na Sala de Imprensa”, adicionados a “Pré inscritos que Vieram” e “Núcleo”, foram comprovadas as presenças de 48.340 visitantes ao evento. Adicionados aos 5.251 pagantes identificados por esta equipe de auditoria totalizam-se 53.591 visitantes que tiveram a entrada comprovada. A categoria “Expositores e Prestadores de Serviço” não foi totalizada pois não se encaixa na classificação de “visitantes”. Ainda que esta categoria o fosse considerada, haveria ainda 43.620 visitantes registrados mas que não tiveram o respectivo registro/credenciamento encaminhado pelo gestor.

Em outro arquivo encaminhado pelo gestor, denominado “Relatório do Quantitativo de visitação do evento” são trazidas as seguintes informações:

Tabela 02

Apexo 2.2.4) Relatório do Quantitativo de visitação do evento

RESUMO - 13/07/2011	QUANT.
TOTAL DE CREDENCIADOS DO DIA	9.248
EXPOSITORES	7.389
INGRESSOS	128
TOTAL GERAL DO DIA	16.765

RESUMO - 14/07/2011	QUANT.
TOTAL DE CREDENCIADOS DO DIA	9.300
EXPOSITORES	7.883
INGRESSOS	917
TOTAL GERAL DO DIA	18.300

RESUMO - 15/07/2011	QUANT.
TOTAL DE CREDENCIADOS DO DIA	8.522
EXPOSITORES	8.054
INGRESSOS	303
TOTAL GERAL DO DIA	17.079

RESUMO - 16/07/2011	QUANT.
TOTAL DE CREDENCIADOS DO DIA	21.592
EXPOSITORES	8.154
INGRESSOS	1.625
TOTAL GERAL DO DIA	31.371

RESUMO - 17/07/2011	QUANT.
TOTAL DE CREDENCIADOS DO DIA	23.003
EXPOSITORES	8.182
INGRESSOS	2.078
TOTAL GERAL DO DIA	33.263

RESUMO GERAL	QUANT.
TOTAL ACESSOS VISITANTES	71.865
TOTAL ACESSOS EXPOSITORES	39.662
TOTAL DE INGRESSOS	5.251
TOTAL GERAL DO EVENTO	116.778

Verifica-se que o gestor inclui, no somatório de visitantes do evento a categoria “expositores”, categoria esta que não pode ser considerada visitante. Ademais, cabe ressaltar que os expositores frequentaram o evento diariamente (com alterações irrelevantes), não cabendo contabilizar idênticos expositores, todos os dias, o que provoca distorções e imprecisões nos dados relativos à visitação ao evento.

Verifica-se ainda que há divergências entre os dados apresentados na tabela “Expositores e Prestadores de Serviço” (Tabela 01), que incluiu 9.971 cadastrados e a tabela 02 (Relatório do Quantitativo de visitação do evento), que apresenta o total de 39.662 expositores. Portanto, além da impropriedade de se incluir esta categoria como visitante na Tabela 02, há ainda a divergência entre os valores apresentados na tabela “Expositores e Prestadores de Serviço” e no quadro consolidador.

Identificou-se ainda divergência, na tabela 02, entre o somatório do item “Total Acesso Visitantes” no quadro denominado “Resumo Geral” e os valores apresentados nos outros quadros da mesma tabela, em que é a categoria é denominada “Total Credenciados do Dia”. A soma do “Total de credenciados do dia” é equivalente a 48.862 pessoas. No entanto, no Quadro Resumo Geral esta categoria (que, por exclusão, se inclui na de “Total acessos visitantes”, existente somente no último quadro) apresenta somatório de 71.865 visitantes. Uma diferença de 23.003 pessoas.

Adicionados ao total de expositores, identificou-se uma diferença total de 62.665 pessoas entre o público visitante apresentado como “Total Geral do Evento” e aqueles que podem ser incluídos efetivamente na categoria “visitantes”, na Tabela 02. Cabe salientar ainda que o arquivo relativo à Tabela 02 foi elaborado em 18.06.2012, conforme verificação realizada com utilização de ferramentas de informática.

Considerando todas as informações encaminhadas pelo gestor, não foi possível esclarecer a divergência de dados entre o quantitativo de visitantes divulgado (116.778 visitantes) e os das pessoas que realizaram inscrição e/ou pagaram bilheteria, divergência esta que totaliza 63.187 visitantes (com base nos elementos obtidos na análise da Tabela 01).

A despeito do gestor encaminhar fotos de cadastramento de visitantes em totens de inscrição existentes na entrada do evento, bem como ter adquirido software de credenciamento, não foram encaminhados dados sobre estas inscrições, evidenciando a fragilidade dos controles.

Tendo em vista os relatórios de presença de público fornecidos pelo próprio MTur, o órgão deveria ter se utilizado da prerrogativa existente no contrato, de auditar contabilmente a contratada, com solicitação dos dados relativos a credenciamento e bilheteria, a fim de assegurar que os dados apresentados eram relativos ao efetivamente arrecadado, conforme transcrito da cláusula 5ª do contrato, referente às Obrigações e Responsabilidades das Partes:

“PARAGRAFO SEGUNDO Caberá à CONTRATADA:

(...) bv) Submeter-se a auditoria contábil do Ministério do Turismo, sobre assuntos relativos ao objeto da Contratação, mediante aviso prévio de 5 (cinco) dias”.

Dessa forma, enquanto o Relatório de Atividades do Ministério do Turismo aponta que foram ao evento 116,8 mil visitantes (sem fazer distinção entre o público pagante e o não-pagante), o relatório de prestação de contas da empresa Promo Inteligência Turística aponta que o evento foi visitado por cerca de 53.591 visitantes.

A existência de mecanismos de controle precários sobre a arrecadação da bilheteria é situação que fragiliza o controle, considerando, ainda, a previsão de cláusula que diminui o valor do pagamento devido à contratada em função do valor arrecadado na bilheteria.

Quanto à informação, encaminhada pelo gestor, de que *“com relação à definição dos valores a serem cobrados na bilheteria, este foi indicado verbalmente à contratada”*, o dado somente ratifica as constatações encontradas por esta equipe de auditoria acerca da ausência de critérios para definição do valor.

O fato de que a prática de *“comunicar verbalmente à contratada”* foi adotada em anos anteriores não é argumento válido para eximir o gestor de utilizar critério técnico para estabelecimento dos valores a serem cobrados dos visitantes. Não exime ainda o gestor de formalizar seus contatos com a empresa contratada na definição de assuntos tão sensíveis, relativos à arrecadação de valores de bilheteria.

Recomendações:

Recomendação 1:

Que formalize os elementos de decisão acerca de valores de bilheteria dos eventos que prevejam este tipo de arrecadação de recursos, com utilização de critérios objetivos e que estejam em consonância com os objetivos da ação de governo.

Recomendação 2:

Que estabeleça, em eventos que prevejam a existência de arrecadação de recursos, a utilização de mecanismos de controle concomitantes, com a fiscalização *in loco* de servidores do órgão e execução por entidade diversa da responsável pela fiscalização.

Recomendação 3:

Que abstenha-se de incluir cláusula em contrato com previsão de abatimento de valores a serem arrecadados em evento, sem a definição de mecanismo de controle que garanta a fidedignidade dos dados da execução do contrato.

Recomendação 4:

Que seja realizado procedimento para apuração dos valores de bilheteria efetivamente pagos e, caso se verifique divergência com os valores apontados pela contratada, seja providenciada a restituição ao erário dos valores indevidamente pagos no âmbito do contrato nº 04/2011.

Recomendação 5:

Exigir da contratada o cumprimento da alínea *bv*, parágrafo segundo da Cláusula 5ª do contrato nº 04/2011, relativa à realização de auditoria contábil para apuração dos valores efetivamente recolhidos em bilheteria.

2.2.2.6. Constatação

Pesquisa de preços deficiente, com ausência de análise crítica do Ministério do Turismo sobre os valores obtidos.

Na análise do processo de planejamento para a realização da contratação de serviço de organização de eventos para o 6º Salão do Turismo, foram evidenciadas impropriedades na realização de pesquisa de preços para a definição de custos de referência, conforme descrito a seguir:

1. O levantamento de preços não foi realizado pelo setor responsável, mas delegado pelo órgão a uma das entidades representativas do setor:

O levantamento de preços foi solicitado pela Coordenadora Geral e Executiva do Salão do Turismo à Ubrafe (União Brasileira dos Promotores de Feiras), entidade privada, para que a pesquisa de preços fosse realizada entre seus associados, nos seguintes termos:

“2. Para tanto, gostaríamos de solicitar a Vossa Senhoria a gentileza de que envie a Planilha em Anexo I, para as cinco maiores organizadoras e/ou promotoras associadas à UBRAFE, com experiência em realização de eventos/feiras de grande público (em torno de 100 mil), a fim de que apresentem orçamento. Essa solicitação tem como finalidade a realização de Tomada de Preços do Mercado”.(grifo nosso)

Verifica-se, da solicitação feita, que o setor responsável pela organização do 6º Salão do Turismo delega atividade própria da Administração Pública à entidade privada. Na solicitação, o setor determina ainda uma restrição ao âmbito da pesquisa de preços a ser realizada, estipulando que a Tomada de Preços seja feita entre os associados da Ubrafe.

A pesquisa de preços realizada de forma abrangente e representativa é determinação da Lei nº 8.666/93 e já foi objeto de diversos Acórdãos do TCU, conforme transcrito:

*“9.4.2.3. elabore suas estimativas de preços com base em ampla pesquisa de mercado, confrontando os resultados obtidos com listas de preços oficiais ou veiculados por publicações especializadas, com os pagos por outros entes da administração pública ou diligenciando diretamente ao mercado fornecedor” **Acórdão 1612/2010 – Plenário***

“9.1.12. realize uma detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea "f", e 43,

inciso IV, da Lei nº 8.666/97” Acórdão 265/2010 – Plenário

“9.2.2. realize ampla pesquisa de preços, a fim de estimar o custo do objeto a ser contratado e permitir a verificação da conformidade da proposta com os valores praticados no mercado, em observância ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993, e à jurisprudência desta Corte (v.g. Acórdãos 740/2004 e 1.182/2004, do Plenário)” Acórdão 17/2010 - Plenário

Verifica-se, da leitura dos acórdãos colacionados, que o gestor deve tornar sua pesquisa o mais ampla possível, consultando diversas fontes do mercado e da própria Administração Pública, a fim de obter o preço o mais próximo do utilizado pelo mercado.

Contudo, o gestor do Ministério do Turismo utilizou prática que restringiu o escopo de sua pesquisa de preços o que trouxe, conforme será mostrado mais adiante, uma pesquisa de preços com valores acima do mercado. Foram apresentadas somente duas planilhas, que apresentaram os seguintes orçamentos, para realização do evento:

- Empresa Reed Exhibitions Ltda.: Valor Total - R\$ 10.715.193,88

- Fagga Ltda.: Valor Total - R\$ 11.081.889,26

Identificou-se, ainda, que o setor responsável pela Coordenação do Salão de Turismo teria como referência o contrato assinado entre o Ministério do Turismo e empresa de prestação de serviços contratada para organização dos eventos referentes ao Salão de Turismo anteriores. Denominada ALCANTARA MACHADO FEIRAS DE NEGOCIOS LTDA, a empresa adjudicou contrato que tinha como objeto a organização de eventos e/ou feiras para realização da 3ª, 4ª e 5ª edições do Salão do Turismo - Roteiros do Brasil, realizados na cidade de São Paulo/SP.

O valor do contrato para o ano de 2009 foi de R\$ 5.178.216,38 (segundo dados do Portal da Transparência) e para o ano de 2010 foi de R\$ 3.772.464,80 (dados do Portal da Transparência). Os contratos tinham como responsável o mesmo setor que demandou a contratação do 6º Salão do Turismo. Contudo, tais elementos não foram utilizados.

A utilização de tais orçamentos como base para a formação de preços foi registrada na Nota Técnica – Nº 01/CGIN/CEST/DEAOT/SNPTur , de 13/12/2011 (fls. 142), assinada pela Coordenadora Geral/Executiva do Salão do Turismo:

“Essa contratação deverá ser feita por meio de uma licitação na modalidade de Concorrência, de técnica e preço, baseada na tomada de preço realizada, a pedido do MTur, por intermédio da União Brasileira de Promoteiros de Feiras – UBRAFE junto aos seus associados, garantindo o preço de mercado, conforme documentação anexa (Ofício CGIN/CGST/DEAOT/SNPTur/MTur 13/2010), datado de 19 de agosto de 2010”.

2. Não evidenciação no processo licitatório de solicitação formal de pesquisa de preços:

Não há evidenciação de que a solicitação foi formalmente encaminhada à UBRAFE, tendo em vista constar do processo somente o Ofício nº 13/2010, assinado pela responsável do setor. No referido Ofício, contudo não há assinatura de recebido pela entidade, bem como também não consta cópia de e-mail encaminhado com o Anexo I, onde deveria constar a Planilha de Custos elaborada pela Administração.

Somente duas empresas encaminharam a Planilha de Custos preenchida. Contudo, não há Ofício ou e-mail de encaminhamento das planilhas, bem como não consta, na documentação encaminhada, número de CNPJ/MF, endereço completo, telefone, fax e endereço eletrônico (e-mail), conforme solicitado. Não há, ainda, evidenciação de que as empresas que forneceram os preços para formação do referencial de gastos a ser realizado no evento detinham a qualificação técnica exigida pelo órgão demandante (5 maiores do mercado, com realização de eventos com mais de 100 mil pessoas).

As planilhas das empresas consultadas, a despeito de estarem rubricadas, não possuíam também os elementos solicitados no Ofício encaminhado pela Coordenação Geral e Executiva do Salão do Turismo, quais sejam:

“4. Solicitamos que a planilha com os custos seja enviada até o dia 02 de setembro de 2010, por e-mail e impressa (via correio para o endereço abaixo) em papel timbrado, com o nome ou razão social da empresa, número de CNPJ/MF, endereço completo, telefone, fax e endereço eletrônico (e-mail), assim como os dados do representante legal que assinar a referida planilha (nome e cargo na empresa), se responsabilizando pelas informações prestadas. Todas as páginas devem ser rubricadas. Na planilha em questão deverá constar preço unitário e total para cada item”. (grifo no original).

Conforme determina a Lei nº 8.666/93, o processo licitatório é procedimento formal, em que todos os atos devem ser devidamente formalizados, conforme artigo:

“Art. 4o Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública”.

Acórdão do TCU determina a formalização da pesquisa de preços, inclusive dos comprovantes de envio das solicitações, de forma a não deixar dúvidas quanto à lisura dos procedimentos, conforme transcrevemos:

“1.5.8. elabore pesquisa de mercado quando da execução de procedimento licitatório na modalidade pregão, documentando a pesquisa efetuada e juntando ao processo os respectivos comprovantes de envio das solicitações, com vistas a não deixar dúvidas quanto à lisura dos procedimentos, bem como confeccione o termo de referência contendo elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, por meio de orçamento detalhado, considerando os preços em prática no mercado, conforme preceitua o art. 8º do anexo I do Decreto nº 3.555, de 08/08/2000 (subitens 4.12.2, 4.15.3 e 4.26.2 do Relatório de Ação de Controle nº 00190.027366.2006-30-H)” Acórdão nº 1956/2010 - 2ª Câmara

Também não foi possível identificar se o órgão realizou cotação de preços junto à empresa contratada pelo Ministério do Turismo unicamente para o fornecimento de passagens aéreas, de forma a verificar se os preços obtidos seriam mais vantajosos para a Administração Pública que a realização de Concorrência.

3. Ausência de análise crítica dos orçamentos apresentados na pesquisa de preços utilizada para formação do referencial de custos:

Da análise das duas planilhas de preços apresentadas, utilizadas como referencial de preços para definição do orçamento destinado ao 6º Salão do Turismo, verificou-se a existência de diversos erros:

- Falhas no somatório de valores;
- Preços superiores aos de mercado
- Itens sem definição de preço.

PLANILHA DA EMPRESA REED EXHIBITIONS - ALCÂNTARA MACHADO

Da leitura das tabelas apresentadas é possível identificar que há cobrança de valores diferentes para o mesmo serviço (Tabela 1: Mestre de cerimônia: R\$ 2.400,00 e R\$ 8.700,00). Também observou-se que há diferenças de preços, que somam valor equivalente a R\$ 196.121,95 a maior que o valor apresentado pela empresa. Exemplificando:

- Item Auditórios – projeto e execução (700 a 850 m²) - A cotação da empresa era de R\$ 151,20 para o m². Para uma área de 850 m², chega-se ao valor de R\$ 128.520,00 (R\$ 151,20 x 850 m²). Contudo, planilha da empresa Reed Exhibitions apresentou valor de R\$ 310.080,00. Uma diferença de R\$

181.560,00 a maior. Foram encontrados diversos casos de erro de cálculo de valores.

Foi possível identificar ainda que há, no orçamento apresentado, serviços que possuem preços acima dos de mercado. Como exemplo, pode-se citar o preço do m² do estande:

- O orçamento do Projeto e execução de montagem, desmontagem e ambientação do “Estande do Ministério do Turismo para Ações Promocionais” alcançou custo de R\$ 7.366,00 ao dia.
- O orçamento para o projeto e execução de montagem, desmontagem e ambientação do “Espaço Atendimento ao Profissional”, c/ área total de 250 m² e área construída de 125 m² obteve orçamento de custo de R\$ 11.790,00 ao dia. Durante o prazo previsto para o evento (13 dias), o custo do referido estande somou o valor de R\$ 95.760,00.

Ainda assim, sem validação da adequação dos custos, tais valores constantes da planilha da empresa Reed Exhibitions foram utilizados como referencial para formação de preços, pela área responsável.

PLANILHA DA EMPRESA FAGGA EVENTOS

Em relação à análise da outra planilha utilizada para a formação de referencial de preços, da empresa Fagga Eventos, foram identificados preços com erros relativos ao somatório dos valores e com valores acima dos de mercado.

No item relativo a projeto e execução de montagem e desmontagem e ambientação dos auditórios do Núcleo de Conhecimento e da sala de transmissão, conforme item “9.2”, alínea “f” do Projeto Básico, a empresa apresentou custo do m² de R\$ 184,38. O projeto previa 850 m² para o auditório, o equivalente a R\$ 156.723,00 (R\$ 184,38 x 850 m²). Contudo, o valor apresentado na Planilha pela empresa foi de R\$ 507.484,00. Uma diferença de valor de R\$ 350.761,00.

Tabela - Valores unitários preenchidos incorretamente (ao invés do valor unitário, o valor total ou com valores totais diferentes do devido).

Descrição do item	Unidade de medida	Qtd	Período (dias)	VI unit	VI total (da planilha) A	Valor correto (período x vl. Unit.) B	Diferença (A-B)
Mestre de Cerimônias	diária	1	1	R\$ 3.073,00	R\$ 2.400,00	R\$ 3.073,00	R\$ (673,00)
Seguranças	diária	20	1	R\$ 632,00	R\$ 12.000,00	R\$12.640,00	R\$ (640,00)
Intérprete de Libras	diária	3	1	R\$ 1.580,00	R\$ 4.800,00	R\$ 4.740,00	R\$ 60,00
Projeto e execução de montagem e desmontagem e ambientação dos auditórios do Núcleo de Conhecimento e da sala de transmissão, conforme item “9.2”, alínea “f” do Projeto Básico.	Serviço	Entre 700m ² e 850 m ²	13 dias	R\$ 184,38	R\$ 507.484,00	R\$ 156.723,00	R\$ 350.761,00
Serviços elétricos e de							

iluminação para os auditórios do Núcleo de Conhecimento e da sala de transmissão	Serviço	Entre 700m ² e 850 m ²	13 dias	R\$ 8.604,00	R\$ 17.208,00	R\$7.313.400,00	R\$(7.296.192,00)
--	---------	--	---------	--------------	---------------	-----------------	-------------------

Tabela - Preços com erro de cálculo

Descrição do item	Unidade de medida	Qtd	Período (dias)	VI unit	VI total (da planilha)	valor correto
Diretor de corte	diária	1	2	R\$ 439,00	R\$ 1.200,00	R\$ 878,00
Técnicos montagem	técnicos	6	2	R\$ 193,16	R\$ 2.400,00	R\$ 2.317,92
Carregadores	carregadores	10	2	R\$ 83,41	R\$ 1.900,00	R\$ 1.668,20
Produtor	produtor	1	2	R\$ 702,40	R\$ 1.000,00	R\$ 1.404,80
Locação de 23 ônibus	diária	161	7	R\$ 1.141,40	R\$ 183.765,40	R\$ 1.286.357,80
Locação de 02 veículos populares com motorista, combustível	diária	60	30	R\$ 439,00	R\$ 26.340,00	R\$ 790.200,00
Serviço de segurança e vigilância (50 seguranças)	diária	1	13	R\$ 43.197,60	R\$ 43.197,60	R\$ 561.568,80
Serviço de segurança e vigilância (150 seguranças) Custo de	diária	1	6	R\$ 129.944,00	R\$ 129.944,00	R\$ 779.664,00
Contratação de Técnico Sênior para Feira de Roteiros Turísticos	Serviço	1	150	R\$ 52.680,00	R\$ 60.000,00	R\$ 9.000.000,00
Diretor de palco para manifestações artísticas	serviço	1	5	R\$ 4.390,00	R\$ 5.000,00	R\$ 25.000,00
Técnicos de som (02) Auditórios do Núcleo	diária	5	5	R\$ 2.634,00	R\$ 6.000,00	R\$ 30.000,00
Apresentador das Manifestações Artísticas (02) para as Manifestações Artísticas.	Serviço	2	5 dias	R\$ 3.073,00	R\$ 7.000,00	
Assessor de Imprensa para manifestações artísticas	serviço	1	15	R\$ 4.829,00	R\$ 5.000,00	R\$ 75.000,00
contratação de curador para módulo de Gastronomia	Serviço	5	30	R\$ 8.780,00	R\$ 50.000,00	R\$ 1.500.000,00
contratação de curador (02)	serviço	2	75	R\$ 17.560,00	R\$ 20.000,00	R\$ 1.500.000,00
serviço de produtor de palco para manifestações artísticas	Serviço	1	30	R\$ 4.390,00	R\$ 5.000,00	R\$ 150.000,00

Após a entrega dos orçamentos das empresas vinculadas à UBRAFE, não consta no processo que o órgão do Ministério responsável pelo Salão do Turismo tenha feito alguma análise da razoabilidade, correção e adequabilidade sobre os valores apresentados, bem como não consta mapa de preços por item/serviço, a fim de estabelecimento de preço de mercado por item.

4.Utilização de Planilha de Preços com itens que possuíam mais de um serviço ou produto incluído, inviabilizando a cotação dos serviços a serem executados, item a item, com os preços de mercado ou outros contratos com a Administração Pública.

Identificamos que o gestor incluiu, na Planilha de Preços de pesquisa de mercado (planilha essa posteriormente utilizada no edital da Concorrência nº 02/2011), itens que consistiam em diversos

serviços e produtos a serem executados conjuntamente, tais como:

- a) Locação de sala para coletiva de imprensa de lançamento do Salão do Turismo com capacidade para atender pelo menos 100 pessoas, incluindo os equipamentos, sonorização, ambientação, programação visual, iluminação, mobiliário, recursos humanos necessários para o bom andamento dos trabalhos;
- b) Projeto e execução de montagem, desmontagem e ambientação do Espaço Atendimento ao Profissional com área total de 250m² e área construída de no máximo 125m², incluindo 15 estações de atendimento individual ao profissional; auditório para palestras; balcão de atendimento geral ao público (profissional); lounge; 02 terminais de Auto-Atendimento; sala da coordenação com espaço para reunião e estação de trabalho; 02 salas de reunião; pátio de entrada; copa e depósito;
- c) Serviço de tradução simultânea, para dois dias – 700 headfone, montagem de cabine, para tradutores em dois idiomas (inglês e espanhol);
- d) Serviço de Coffee Break completo, incluindo garçons e copeiras em áreas a serem definidas pelo Ministério do Turismo. Itens mínimos para o serviço de Coffee Break: café, chá, leite, um tipo de suco, água mineral, dois tipos de refrigerantes (normal e light), quatro tipos de salgados (incluindo minisanduíches e salgadinhos), 2 tipos de doces. (300 por dia)

Dos exemplos apresentados verificou-se que, ao realizar o levantamento de custos, o gestor não obteve o valor de cada serviço/produto a ser cotado. Obteve um orçamento global, sem distinção por item, do conjunto de serviços/produtos solicitados.

Causa:

Ausência de análise crítica da adequação dos valores dos orçamentos utilizados em vista da realidade de mercado e restrita utilização das fontes das informações existentes com o objetivo de definir o valor estimado da contratação.

Manifestação da Unidade Examinada:

O gestor encaminhou as seguintes justificativas:

“Antes de discorrermos nossa resposta, solicitamos que a mesma seja cotejada com os documentos que integram o ANEXO I, deste documento.

Em nenhum momento houve por parte do Ministério do Turismo o objetivo de restringir a pesquisa de preço. A solicitação do Ministério do Turismo à UBRAFE deu-se pelo fato da mesma ser a Associação que nacionalmente representa os principais organizadores/promotores de feiras do Brasil, **bem como representar o setor perante o Conselho Nacional de Turismo.**

A recomendação do envio da pesquisa de preços entre os organizadores e/ou promotores de evento associados à UBRAFE se deu em razão da referida entidade possuir, nos seus quadros, outras categorias de associados, que não são organizadores/promotores de feiras e, por esta razão, não teriam condições de atender ao objeto a ser contratado.

O contrato anterior não foi utilizado como parâmetro formal, tendo em vista que não dispõe do mesmo objeto, diferenciando-se, essencialmente: (i) quanto à quantidade dos eventos a serem realizados; (ii) quanto ao prazo de vigência do contrato.

No que se refere às planilhas de preços de mercado, ambas estão com nome das empresas e rubricas em todas as páginas, sendo que da planilha da empresa **FAGGA** consta carimbo do responsável pela assinatura com RG e CPF e a da **Reed Exhibitions** consta, no corpo do e-mail, a indicação do Senhor Anselmo Martins. Bem como consta dos mesmos e-mails (cujas cópias anexamos) o endereço eletrônico dos representantes das empresas.

O Ministério do Turismo não tinha previsão no seu orçamento de custeio de passagens aéreas para palestrantes, artesãos, convidados do Salão do Turismo, por esse motivo as passagens fizeram parte do contrato.

Com relação à alegada ausência de análise crítica dos orçamentos apresentados na pesquisa de preços, importa considerar que foram utilizados como parâmetro os valores globais apresentados nas planilhas, para balizar o orçamento do objeto a ser contratado para fins de previsão orçamentária global do certame.

Eventuais inconsistências de ordem formal ou aritmética com relação aos preços unitários nos orçamentos de pesquisa de mercado não têm o condão de interferir no resultado do certame, uma vez que os preços unitários podem ser distintos entre os concorrentes por questões de mercado e infraestrutura empresarial, sendo ao final o que importa é a proposta dos licitantes, que deverá estar de acordo com o valor global do certame”.

Análise do Controle Interno:

A despeito da identificação da ocorrência dos diversos erros, falhas e preços acima dos de mercado, apontados anteriormente, ainda assim o setor competente utilizou as referidas planilhas, o que evidencia a ausência de análise prévia suficiente para detecção das falhas apontadas por este órgão de controle.

Cabe salientar que os erros identificados nas planilhas traziam repercussões para a formação de referencial de preços para a execução do contrato. De outra forma, aliás, não teria sequer a necessidade de realização de pesquisa de preços por itens unitários, como foi realizado pelo gestor.

Os preços unitários acima de mercado, ao se somarem, repercutiram no valor global das propostas das empresas Fagga e Reed Exhibitions – Alcântara Machado, impulsionando tais valores para cima.

As alegações do gestor no sentido de que *“com relação à alegada ausência de análise crítica dos orçamentos apresentados na pesquisa de preços, importa considerar que foram utilizados como parâmetro os valores globais apresentados nas planilhas, para balizar o orçamento do objeto a ser contratado para fins de previsão orçamentária global do certame”* somente reforçam o fato de que os erros das planilhas induziram o gestor a buscar um aumento orçamentário desnecessário, no valor de R\$ 2 milhões.

Em função dos valores informados pelas empresas consultadas para orçamento, foi solicitado aumento da previsão orçamentária para a ação 5130 – Salão Brasileiro de Turismo – Roteiros do Brasil, de R\$ 8 para R\$ 10 milhões, por meio de remanejamento de recursos de outras ações dentro do mesmo programa (Despacho à fls. 137). Em anexo seguiu o Pedido do Ministro do Turismo para o referido remanejamento.

É falho ainda o argumento de que *“eventuais inconsistências de ordem formal ou aritmética com relação aos preços unitários nos orçamentos de pesquisa de mercado não tem o condão de interferir no resultado do certame”*. É evidente que a definição de preços globais acima do valor de mercado para a realização do certame impulsionam os preços a serem ofertados pelas empresas participantes para cima, tendo em vista que, como sabido, o objetivo principal das empresas da iniciativa privada é maximizar sua margem de lucro em seus contratos.

Adicionalmente, cabe salientar que no caso em tela sequer houve competição, pois o certame contou com somente uma empresa licitante, que veio a ser considerada vencedora, o que evidencia o prejuízo que a utilização de uma planilha de preços com itens unitários com preços acima do de mercado trouxe para a contratação em análise.

O gestor também não trouxe elementos, em sua resposta, que justifiquem o fato de que tenha sido repassado para a Ubrafe a prerrogativa administrativa de escolher as empresas que deveriam ser consultadas para responder à pesquisa de preços.

Reitere-se que o objeto do questionamento dessa equipe de auditoria é quanto ao fato de que o gestor deixou de realizar, ele mesmo, a pesquisa de preços e delegou tais procedimentos para uma entidade privada que, obviamente, realizou pesquisa entre seus próprios membros, excluindo parte das empresas

existentes no mercado não filiadas a ela, Ubrafe. É evidente, dessa forma, que a pesquisa de mercado foi restrita.

Em sua resposta o gestor deixou de trazer elementos suficientes para justificar porque foi aceito que somente orçamentos de 02 empresas fossem apresentados e utilizados como parâmetro. Ressalte-se que as empresas consultadas até o momento não tiveram as exigências estabelecidas pelo próprio gestor (estar entre as 5 maiores e possuir experiência com eventos com mais de 100 mil pessoas) comprovadas.

Quanto à impossibilidade de realização de cotejamento de preços com os contratos anteriores de eventos de Salão de Turismo, os motivos apresentados pelo gestor não se sustentam. Alegar que o prazo de vigência é diferente, o que impediria o cotejamento dos preços, é admitir então que é impossível realizar cotejamento de preços entre quaisquer outros contratos, tendo em vista que todos eles terão prazos de vigências diversos.

Da mesma forma, não é cabível a alegação do gestor, para não utilizar como parâmetro o contrato anterior posto que “não dispõe do mesmo objeto”. Evidentemente que todos os contratos a serem consultados para cotejamento não terão objetos idênticos. Todos os objetos serão “diversos”. O que deve ser comparado, dentro de objetos o mais semelhantes possível, são os valores dos itens unitários.

Além disso, cabe ressaltar que uma das empresas que respondeu à solicitação de pesquisa de preços feita pela Ubrafe é justamente uma das contratadas para execução dos 4º e 5º Salões do Turismo, mas com outra configuração societária. Conforme se verifica em tabela, a empresa Alcântara Machado (atual Reed Exhibitions – Alcântara Machado) foi responsável pela organização de 03 Salões anteriores, sendo o último com valores 70% inferiores ao último salão realizado:

		Valores das últimas edições do Salão do Turismo		
Ano	Evento	Empresa	CNPJ	Valor
2008	3º Salão	ALCANTARA MACHADO FEIRAS DE NEGOCIOS LTDA	01.648.912/0001 -37	R\$ 7.544.086,96
2009	4º Salão	ALCANTARA MACHADO FEIRAS DE NEGOCIOS LTDA	01.648.912/0001 -37	R\$ 5.178.216,38
2010	5º Salão	ALCANTARA MACHADO FEIRAS DE NEGOCIOS LTDA	01.648.912/0001 -37	R\$ 3.772.464,80

A despeito de ter custos 70% inferiores à 6ª edição do Salão do Turismo, a programação, o público visitante, os resultados alcançados e toda a parte de ambientação e montagem de estandes do 5º Salão em muito se assemelharam à 6ª edição do evento, conforme análise comparativa dos resultados dos dois Relatórios de Atividades. O aumento no público visitante foi de 6%, entre a 5ª e a 6ª versões do evento (109 mil visitantes em 2010 contra 116 mil em 2011).

Em análise de outros dados informados no Relatório de Atividades do 5º Salão do Turismo, é possível ainda identificar a realização de atividades como palestras, painéis, manifestações artísticas e rodada de negócios, com a participação de 109.126 visitantes, conforme site oficial do evento.

A verificação dos custos das edições anteriores à 6º Salão do Turismo, pela gestor, permitiria identificar que o Salão do Turismo, que ocupou área aproximadamente superior à do 6º Salão (48 mil m2 segundo Relatório de Atividades do 5º Salão) teve custos 70% inferiores aos orçados pelas empresas consultadas pela Ubrafe em 2010 e 50% inferiores em 2009. Dessa forma, um simples cotejamento de preços entre objetos assemelhados permitiria identificar o sobrepreço na pesquisa de preços apresentada, o que impediria gastos desnecessários à Administração.

Em conclusão, a ausência de análise crítica da pesquisa de mercado apresentada pela Ubrafe foi motivo para solicitação de remanejamento de verbas para a realização do 6º Salão do Turismo no Projeto de Lei Orçamentária para 2011, conforme se verifica às fls. 138 do processo. O Projeto da LOA para 2011, inicialmente, previa recursos para a realização do Salão Brasileiro de Turismo no montante de R\$ 8.000.000,00 (conforme se verifica no site do Ministério do Planejamento, Projeto de LOA/2010). Um aumento de R\$ 2 milhões no valor previamente orçado pelo governo, em função de orçamentos utilizados pelo setor demandante que, conforme comprovado, estavam eivados de erros e preços acima de mercado.

Com relação à formalização dos encaminhamentos às empresas consultadas, o gestor encaminhou os e-mails trocados entre o órgão e a Ubrafe. As informações encaminhadas suprimem a ausência de comprovação de comunicação entre Administração Pública e empresas consultadas, mas não têm o condão de corrigir o descumprimento da obrigação legal de formalizar os atos do processo licitatório, que devem ocorrer de forma tempestiva. Dessa forma, tendo em vista que tais comunicações já deveriam constar do processo, mantemos a constatação relativa à ausência de formalização.

Recomendações:

Recomendação 1:

Institua procedimento de realização de pesquisa de preços que inclua, entre outros: levantamento de contratos anteriores com o mesmo objeto, levantamento de valores em licitações, pregões e Atas de Sistemas de Registro de Preços realizados pela Administração com o mesmo objeto (ou similar), bem como levantamento de preços com ao menos 3 empresas em funcionamento no mercado, realizado diretamente pelo órgão, além de outros meios possíveis para a garantia de realização de ampla e abrangente pesquisa de preços.

Recomendação 2:

Institua procedimento de formalização de pesquisa de preços que inclua o registro de todos os atos relativos a pesquisa de preços e, especialmente: registro dos ofícios, faxes, e-mails enviados aos fornecedores, bem como respostas encaminhadas pelos fornecedores.

Recomendação 3:

Estabeleça padrão para decomposição, na planilha de referencial de preços, bem como na de preços unitários anexa aos editais, todos os serviços/produtos a serem prestados/adquiridos, de forma a ser possível fazer comparativo entre valores obtidos nas diversas fontes de consulta acerca dos valores de mercado, item a item.

2.2.2.7. Constatação

Existência de cláusulas contratuais relativas a serviços continuados em desacordo com a característica do serviço contratado.

Da análise do Anexo VIII do Edital, referente ao Contrato a ser celebrado com a empresa vencedora do certame, identificou-se, em cláusula relativa à duração do contrato (8 – DA VIGÊNCIA), que a referida cláusula previa prorrogação de contrato, mediante Termo Aditivo, “*observadas as disposições contidas no art. 57, da Lei nº 8.666/93, em sua vigente redação*”.

O artigo 57 da Lei nº 8.666/93 citado na cláusula contratual faz referência às exceções à regra de vigência dos contratos, já que contratos geralmente são restritos à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Neste rol de exceções se encaixa a realização de serviços contínuos, conforme transcrito:

"Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à

obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses".

A inclusão de tais cláusulas, tanto no Projeto Básico quanto no Contrato decorrente da Concorrência nº 02/2011, abre a possibilidade, para gestores, de realização indevida de prorrogação do contrato como se serviço continuado fosse.

Em 31/10/2011 a Coordenadora Executiva do Salão do Turismo encaminhou à Secretária Nacional de Políticas de Turismo documentação de autoria da empresa Promo Inteligência Turística, em que a empresa solicitava prorrogação de prazo contratual. A Secretária, na mesma data, após um “*De Acordo*” ao documento e o encaminhou à Chefia de Gabinete, que, ainda em 31/10, encaminhou a solicitação à Consultoria Jurídica, para emissão de Parecer. No documento da empresa Promo Inteligência Turística, datado de 28/10/2011, a empresa elenca diversos argumentos para fundamentar seu pedido de prorrogação.

Contudo, a despeito de todos os argumentos utilizados pela empresa na defesa de sua proposta, o objeto do contrato refere-se à execução de serviço isolado, que não se caracteriza como serviço contínuo, como se observa da transcrição do Edital da Concorrência nº 02/2010:

1.1.1 “Contratação de empresa especializada em organização de eventos e/ou feiras para realização da sexta edição do Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, a ser realizada entre os dias 20 de abril e 31 de julho de 2011, na cidade de São Paulo/SP, com duração de 05 (cinco) dias, sendo necessário ainda 07 (sete) dias para montagem e 1 (um) dia para desmontagem, perfazendo o total de 13 (treze) dias. A data e local serão definidos conforme disponibilidade de agenda nos centros de eventos de São Paulo-SP, que atendam as especificidades do Salão do Turismo, com área coberta de no mínimo 35.000m² (trinta e cinco mil metros quadrados), uma vez que é obrigação da empresa vencedora a contratação do centro de eventos. Bem como a contratação de um anfiteatro /auditório, nas proximidades do local de realização da sexta edição do Salão do Turismo onde será realizada a Cerimônia de Abertura, no primeiro dia do evento. O anfiteatro /auditório tem que estar disponível um dia antes da solenidade de abertura para montagem e ensaio. O espaço, não incluso nos 35000m², deve ter palco de aproximadamente 100m² e capacidade para no mínimo 800 pessoas sentadas, conforme especificações neste Edital e seus Anexos”.

No objeto do contrato não há perspectiva de realização de serviços contínuos, tendo em vista que, a despeito de ser realizado todo ano, o evento tem data de início e data de término. Além disso, a IN SLTI/MPOG Nº 2/2008 define o que se caracteriza como serviço contínuo, definição na qual não se insere o evento:

"Art. 6º Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97".

Assim sendo, a Nota CONJUR/MTur/nº 039/2011, emitida em 11/11/2011, conclui sobre a solicitação encaminhada pela Promo Inteligência Turística:

“Diante do exposto, conclui-se que a vigência do Contrato Administrativo nº 04/2011 não poderá ser prorrogada, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, vez que os serviços contratados não são contínuos, ou seja, não visam atender necessidade pública permanente, não podendo, portanto, ser enquadrado na regra de exceção prevista no citado dispositivo legal, além de que a arrogada prorrogação caracterizaria alteração do objeto contratado, o que não é permitido por ausência de previsão legal”.

Causa:

Ausência de análise adequada quanto aos aspectos relativos à natureza do objeto para a definição das cláusulas contratuais referentes à vigência do serviço.

Manifestação da Unidade Examinada:

A resposta do gestor trouxe as seguintes justificativas:

“Efetivamente o contrato não foi, em nenhum momento, objeto de prorrogação ou de cogitação de tal ação. Da leitura editalícia é possível evidenciar tratar-se de erro formal; ou seja, “*erro que não vicia e nem torna inválido*” a condução do certame e os atos nele praticados e que, pelo princípio da instrumentalidade, há que se considerar válido, segundo escólio Weida Zancaner:

“Os absolutamente sanáveis são aqueles que, apesar de produzidos em desacordo com o Direito, este, pela irrelevância do defeito os recebe como se fossem regulares. Seu reverso, os absolutamente insanáveis, são aqueles que o ordenamento jurídico repele com radicalismo total, pois nem o tempo, nem a boa-fé, nem ato algum lhes poderá conferir estabilização em razão da gravidade do vício.”

Então vejamos o vício editalício passível de convalidação posto não ter causado qualquer tipo de prejuízo, quer para a Administração, quer para terceiros. O item 28.1 do edital assim estabelece:

A vigência do futuro Contrato terá início na data de sua assinatura e término no dia 30 de novembro de 2011, podendo ser prorrogado, mediante Termo Aditivo, nos termos da Lei n.º. 8.666/93, atualizada.

Da minuta do contrato, anexo III do edital, vol. I, fls. 563, em sua cláusula oitava que trata da vigência, temos a seguinte redação:

O presente Contrato terá vigência até 30 de novembro de 2011, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado, mediante Termo Aditivo, pelo tempo necessário ao efetivo cumprimento das obrigações pactuadas, observadas as disposições contidas no art. 57, da Lei n.º. 8.666/93, em sua vigente redação.

O que se quis dizer ? Qual a intenção da Administração com a previsão de **eventual prorrogação**?

Está claro que não se intentou dar à contratação uma característica de serviços continuados, pois se assim fosse deveria vir expresso não só o artigo, mas também, e necessariamente, o parágrafo do artigo que trata da prorrogação nos casos de serviços continuados.

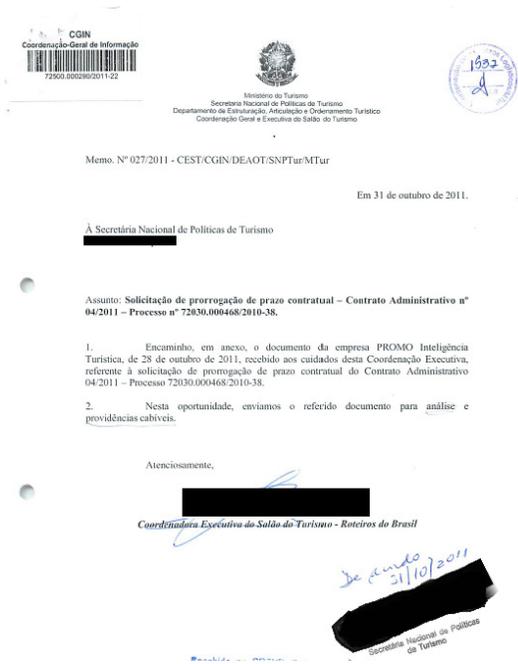
Então o que se pretendeu foi a dilatação de prazo para que a contratada pudesse ultimar (ainda que após a data limite de 30/11/2011) os elementos porventura ainda por entregar à Administração, como por exemplo: relatórios, atas, etc.

Cotejando-se as duas redações é possível identificar tal evidência. Logo, não houve má-fé, quer por dolo ou culpa. Vale registrar que, quanto à citação do dispositivo (art. 57), trata-se de um equívoco posto que a Minuta de Contrato é instrumento padrão que é ajustado de acordo com a contratação pretendida”.

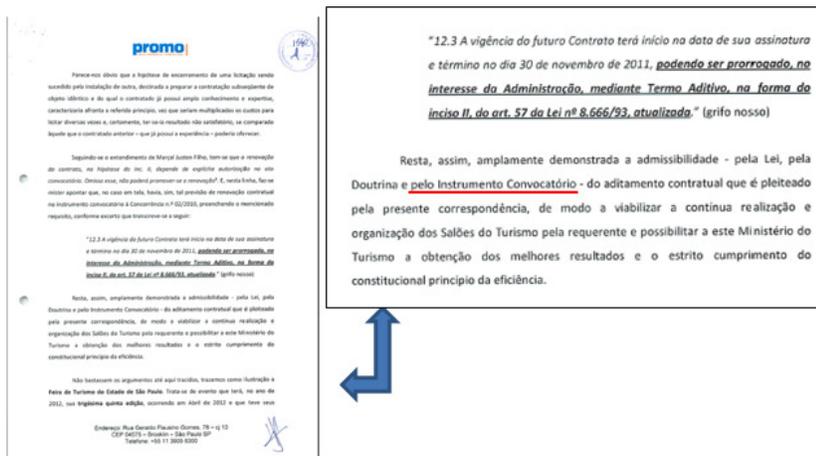
Análise do Controle Interno:

Em conclusão, da análise das normas pertinentes ao caso e da Nota da Consultoria Jurídica, verifica-se que as cláusulas oitava do Contrato e 12.3 do Edital continham previsão legal que não se aplicava ao objeto do contrato. Ainda assim, tais cláusulas foram publicadas e foram firmadas em contrato pelo órgão, dando margem à indevida prorrogação do contrato.

Ainda que o gestor alegue que “o contrato não foi, em nenhum momento, objeto de prorrogação ou de cogitação de tal ação”, identificamos no processo o pedido da empresa para a prorrogação com base no artigo 57 da Lei n.º 8.666/93 e o “De Acordo” da Secretária da SNPTUR, com encaminhamento para análise da Conjur sobre o pedido, conforme imagem digitalizada extraída do processo:



Saliente-se que o embasamento do pedido, pela empresa Promo Inteligência Turística foi feito com utilização das cláusulas existentes no edital e no instrumento contratual, conforme se verifica de imagem extraída da documentação encaminhada pela empresa Promo Inteligência Turística ao MTur, encaminhada em papel timbrado da empresa:



Conclui-se, dessa forma, que a existência da Cláusula 12.3 no contrato deu margem à solicitação, por parte da empresa contratada, de pedido de prorrogação do contrato com base no artigo 57 da Lei nº 8.666/93. Nos termos da empresa contratada, o objetivo era “viabilizar a contínua realização e organização dos Salões do Turismo”.

Pode-se concluir, ainda, que a área responsável pela demanda do contrato estava de acordo com as pretensões da empresa requerente, tendo em vista que após um “De Acordo” à solicitação da empresa e encaminhou-a à Consultoria Jurídica.

Dessa forma, a inclusão da referida cláusula não se tratava de mera possibilidade de “dilação de prazo”, mas de possibilidade, efetivamente tentada pela empresa - e com a concordância do setor demandante do MTur -, de realização contínua dos Salões de Turismo dos anos seguintes.

Ainda que não tenha havido dolo ou má-fé no erro, a existência de referida cláusula em contrato com objeto que não se enquadra nas definições previstas na norma, tal procedimento teve o condão de submeter a Administração Pública ao risco real de realizar prorrogação contratual ilegal, devendo portanto ser objeto de recomendação para prevenção de futuros erros.

Recomendações:

Recomendação 1:

Somente inclua previsão de prorrogação de contrato para serviços que tenham características de serviços continuados efetivamente comprovadas em estudo do setor responsável.

2.2.2.8. Constatação

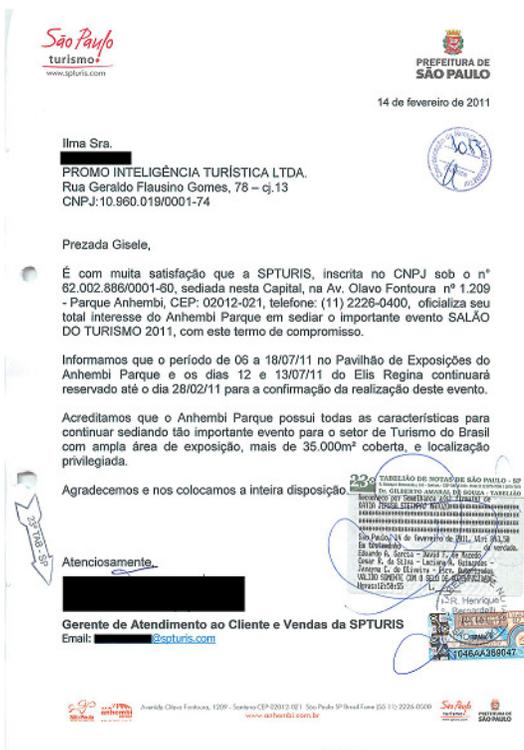
Habilitação de empresa que não atendia à habilitação técnica exigida, em concorrência do tipo melhor técnica e preço.

Na análise da documentação relativa à habilitação técnica exigida no âmbito da Concorrência nº 02/2010, verificou-se que não houve atendimento quanto aos quesitos de habilitação técnica de Reserva de Espaço, Experiência da Empresa e Apresentação de Maquete Digital ou Planta Baixa por parte da única concorrente, empresa Promo Inteligência Turística Ltda. Apesar do não atendimento aos quesitos, a empresa foi habilitada na fase técnica da concorrência do tipo melhor técnica e preço e passou à fase seguinte do certame, de análise de proposta de preços.

- **Quesito Reserva de Espaço**

Quanto à pontuação relativa à reserva de espaço, que foi dada indevidamente a nota máxima no item “Reserva de Espaço” pela Comissão de Licitação, ou seja, 20 pontos (fls. 1090), à empresa Promo Inteligência Turística, única concorrente. Tal pontuação deveria ser dada à empresa que apresentasse “reserva no período mais próximo do ideal, o mês de maio 2011”, conforme subitem 6.5 do Projeto Básico. A Declaração de Reserva de Espaço em Centro de Eventos da licitante informava que o Anhembi estava reservado entre os dias 20 de abril a 31 de julho.

Contudo, a garantia de reserva emitida pela SPTuris, empresa responsável pela espaço, e que se encontrava anexa à Declaração da empresa Promo, informava a reserva de espaço no período de 06 a 18/07/2011, ou seja, mês de julho.



Resta evidenciado a impropriedade na pontuação concedida pela Comissão de Licitação equivalente a 20 pontos neste quesito à empresa Promo Inteligência Turística, conforme se verifica de leitura da Ata de Abertura de Sessão de Concorrência (dia 16.02.2011, Anexo III, às Fls. 1090), já que tal pontuação deveria ser concedida somente para reservas relativas ao mês de maio, de acordo com o subitem 6.5 do Projeto Básico, reproduzido a seguir:

'Apresentação de comprovação de reserva de espaço em um Centro de Eventos na cidade de São Paulo, que atenda as especificidades de 6º Salão do Turismo, com área coberta de no mínimo 35.000 m², por um período de treze dias, entre os dias 20 de abril a 31 de julho de 2011. Bem como comprovação de reserva por dois dias de um anfiteatro /auditório com palco de aproximadamente 100 m² e capacidade para no mínimo 800 pessoas sentadas, nas proximidades do local de realização da sexta edição do Salão do Turismo, onde será realizada a cerimônia de abertura, no primeiro dia do evento(reservar o dia anterior para montagem e ensaio).

Considerando que o período ideal para o evento é o mês de maio de 2011 dar-se-á pontuação maior para data que mais se aproximar desse ideal, conforme descrito no subitem 5.5 do Projeto Básico, Anexo I deste Edital.

Apresentação de documento que comprove a realização de reserva de espaço	Total de pontos
<i>Não apresentação de documento que comprove as reservas</i>	0 (zero)
<i>Apresentação de reserva entre o dia 20 de abril e 31 de julho de 2011</i>	10 (dez)
<i>Apresentação de reserva no período mais próximo do ideal, o mês de maio 2011</i>	20 (vinte)

TOTAL DO ITEM – 20"

A despeito da ausência de comprovação de reserva pela empresa concorrente no período alegado, a Comissão Especial de Licitação considerou habilitada a empresa Promo, concedendo a pontuação máxima no item (20 pontos) e passou à abertura dos envelopes "B", relativos à proposta Técnica,

conforme se verifica de leitura da Ata de Abertura de Sessão de Concorrência, do dia 16/02/2011.

- Quesito Experiência da empresa

Quanto aos atestados de capacitação técnica relativos à “*Experiência da empresa e seus profissionais*” apresentados pela licitante, verificamos que, na sessão reaberta pela Comissão de Licitação, a empresa permaneceu sem atender ao item 6 do Projeto Básico, item relativo à experiência em organização de, no mínimo, 5 eventos com mais de 50 mil visitantes.

Tal constatação se dá em função de que os 03 primeiros Atestados de Capacitação Técnica apresentados na segunda sessão de licitação (que se trataram na verdade do desmembramento do 1º Atestado apresentado), somados ao Atestado de Capacitação Técnica da empresa Mark Up Participações e Promoções, únicos nos quais constam eventos com mais de 50 mil visitantes, somam 4 eventos. O Edital e Projeto Básico exigiam no mínimo 5 eventos para obter a pontuação de 5 pontos.

Cabe salientar que a empresa Mark Up Participações e Promoções, uma das empresas que emitiu atestado de capacidade técnica, já teve como sócia proprietária uma das sócias, à época, da empresa Promo Inteligência Turística.

Análise mais detida é necessária, todavia, quanto à apresentação de Atestado de Capacidade Técnica de realização de evento no Anhembi/SP, com 70 mil participantes, denominado “*São João em São Paulo*”. O Atestado de Capacidade Técnica foi assinado pela Fundação Comissão de Turismo Integrado do Nordeste – CTI/NE (fls. 850).

O evento “*São João em São Paulo*”, segundo consta do site oficial (www.saojoaoemsaopaulo.com) disponível na Internet, foi realizado pela estatal São Paulo Turismo S/A, empresa da Prefeitura de São Paulo. Consta ainda no site oficial do evento como organizadora a OCP Promo, conforme se verifica na reprodução abaixo da página do site do Anhembi, gerenciado pela SPTuris (www.saojoaoemsaopaulo.com/imprensa.htm):



Cabe salientar ainda que o segundo documento apresentado, em que se corrobora que a empresa Promo Inteligência Turística era responsável pela organização do evento São João em São Paulo, saliente-se, foi assinado não mais pelo Secretário Executivo da Fundação, [R.J.M.P], mas sim por [M.P.S.B], ocupante do cargo de Gerente Operacional CTI NE e ex-ocupante do cargo de diretor da Embratur. Este Atestado de Capacidade Técnica foi o único, dentre todos os atestados apresentados, que continha evento que atendia às exigências da habilitação técnica.

Ocorre que, conforme informado pela empresa SPTuris, responsável pela locação do espaço, o evento foi organizado pela empresa Organização em Comunicação e Propaganda Ltda., conhecida comercialmente como OCP Promo, CNPJ nº 01.605.702/0001-61 (Ofício/PRG/044/2012, de 24/05/2012). Dessa forma, não são fidedignos os dados informados no Atestado de Capacidade Técnica apresentado pela CTI/NE.

Ainda que o atestado referente ao evento “*São João em São Paulo*” fosse fidedigno, a empresa não obteve a pontuação mínima necessária para se habilitar para a 2ª fase da habilitação técnica, tendo em vista que apresentou somente 01 atestado de capacitação técnica válido (realização de evento com mais de 50 mil visitantes), dos 5 atestados exigidos, requisito mínimo para habilitação técnica, conforme definido em item 6 do Projeto Básico:

“ Serão desclassificadas as propostas técnicas com pontuação abaixo de 60 pontos, que obtiverem pontuação zero em quaisquer dos quesitos a que se refere o item 5, ou que deixarem de apresentar documentação referente aos critérios de julgamento e classificação técnica”.*
(grifo nosso)

Na análise dos tipos de evento presentes nos Atestados, era possível constatar que se tratavam de eventos de pequeno porte, que atingiram público limitado e em número diluído ao longo de vários dias de eventos, alguns com mais de dois meses de duração, à exceção do evento “*São João em São Paulo*”. Portanto, nem quantitativamente nem qualitativamente os atestados apresentados atenderam às exigências editalícias.

- **Quesito Apresentação de Maquete Digital ou Planta Baixa**

Verificamos ainda que no item relativo à apresentação de maquete digital ou planta baixa (subitem 5.4 do Projeto Básico anexo à Concorrência nº002/2011) a Comissão de Licitação aceitou a apresentação de maquete que não continha a medida de cada um dos estandes previstos no Projeto Básico.

Causa:

Análise subjetiva, pela comissão de licitação, dos critérios estabelecidos no edital licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada:

Acerca dos elementos apontados pela equipe de auditoria, o gestor encaminhou as seguintes justificativas:

“Antes de discorrermos nossa resposta, solicitamos que a mesma seja cotejada com os documentos que integram o ANEXO II, deste documento.

Relativamente à habilitação técnica exigida no edital, a Comissão observou todos os quesitos em estrita aderência aos termos previstos no instrumento convocatório, inclusive no que se refere à: Reserva de Espaço; Experiência da empresa e apresentação de maquete digital ou planta baixa.

Há que se registrar que na primeira sessão de julgamento dos quesitos de qualificação técnica a empresa PROMO foi desclassificada e, no exercício da faculdade legal inserta no § 3º, do art. 48 da Lei Geral de Licitações, a Comissão abriu prazo de 08 (oito) dias úteis para apresentação de nova documentação escoimadas das causas que ensejaram sua desclassificação.

Uma vez transcorrido o prazo legal, a licitante compareceu à segunda sessão portando os documentos que foram objeto da nova análise e julgamento pela Comissão.

Dito isto, cumpre-nos discorrer acerca dos achados de auditoria, como fazemos a seguir:

Quanto a Reserva de Espaço:

Neste quesito a empresa foi pontuada com a nota máxima por ter apresentado reserva no período mais próximo da data ideal para o evento. Este era o critério estabelecido e como exatamente foi jugado objetivamente, tendo por base a comprovação feita pela licitante, em sua proposta técnica, como consta no vol. II, fls. 1083.

O edital definiu que quem apresentasse declaração de reserva mais próxima do ideal receberia a pontuação máxima. Veja que a redação editalícia fala em data mais próxima; não exige ou restringe para antes ou depois do mês de maio de 2011.

Quanto à experiência da empresa;

A interpretação feita para auditar acerca do quesito de pontuação técnica mostra-se equivocada e distante de regra de julgamento técnico objetivo estabelecido no edital. O quesito em questão estabelece uma graduação progressiva para concessão de pontuação, no qual o item em seu elemento de mínima

pontuação que o interessado estabelece para auferir o mínimo de 5 pontos deverá apresentar até 5 atestados. Exegeticamente temos que se o interessado apresentar “1”, “2”, ou “4” atestados, auferirá a indicada pontuação “5”.

Assim sendo a CEL ao proceder à análise técnica de documentos, tendo verificado a existência de pelo menos um atestado que atendia e preenchia o requisito exigido para a pontuação mínima do item decidiu pontuar a empresa no valor mínimo de 05 pontos onde restou considerado um atestado.

Ora! Não tendo surgido nenhum elemento que suscitasse dúvida a respeito da validade e autenticidade do documento apresentado, do qual o interessado fez constar inclusive autenticação cartorial do emitente, não havia para exercitar-se a faculdade de que trata o art. 48, inc. 3 da Lei nº 8.666/93.

Há que se registrar que os atos administrativos são impulsionados por cinco distintos elementos: competência, forma, finalidade, motivo e objeto. Por outro lado são atributos do ato administrativo: (a) presunção de legitimidade e/ou veracidade; (b) imperatividade (conhecido como poder extroverso); (c) exigibilidade; (d) auto executoriedade ou execução; e, (e) tipicidade.

Ora, que fatos existiam no ato do processamento da licitação que ensejasse o desencadeamento do ato administrativo (ação) de promoção de diligência, tendo como parâmetros da doutrina e da legislação os elementos e atributos acima colacionados e de pleno domínio dessa Auditoria, dispensando-se a apresentação de suas definições?

Nos termos da aplicação subsidiária da Lei 9784/99 (considerando que a lei 8666/93 alude à promoção – discricionária – da diligência mas não disciplina a forma de processamento) ter-se-ia que notificar o interessado da promoção da diligência com 03 (três) dias úteis de antecedência, observando-se ainda:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências. (destacamos)

§ 1º A intimação deverá conter:

I - identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa;

II - finalidade da intimação;

III - data, hora e local em que deve comparecer;

IV - se o intimado deve comparecer pessoalmente, ou fazer-se representar;

V - informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento;

VI - indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.(destacamos)

§ 2º A intimação observará a antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento.

[...] § 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.

O simples fato do atestado inicialmente apresentado (quando da desclassificação da proposta e reabertura de prazo de 8 (oito) dias para a apresentação de nova proposta escoimada das razões da desclassificação) ter sido assinado por outro Agente distinto daquele que subscreve o atestado apresentado após o prazo de escoimação não é elemento suficiente para justificar a produção de uma diligência consoante princípio da boa fé e da verossimilhança dos serviços prestados.

Vale registrar, neste sentido os escólios e entendimentos do Egrégio Tribunal de Contas da União:

ACÓRDÃO nº 5857/09-1ª Câmara

Prestação de Contas Simplificada. Acolhimento da defesa e razões de justificativa. Falhas de caráter formal. Regularidade com ressalvas. Diligência para instrução de processo licitatório:

juízo. [Determinações]

[ACÓRDÃO]

[...]

9.5. determinar, com fulcro no art. 18 da Lei nº 8.443/1992, à CORE/FUNASA/MS que:

[...]

9.5.3 nas licitações que executar, promova, sempre que necessário, diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, nos termos do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, de preferência, previamente à execução dos atos de homologação e adjudicação do objeto da licitação; (destacamos)

ACÓRDÃO nº. 4827/09-2ª Câmara

[ACÓRDÃO]

9.6. determinar,;

9.6.1. à Coordenação-Geral de Logística e Administração do MDS - CGLA que:

9.6.1.9. atente à possibilidade de promoção de diligência pela comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, para esclarecer ou complementar a instrução do processo licitatório, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, em conformidade com o § 3º do art. 43 da Lei 8.666/1993; (destacamos)

ACÓRDÃO nº. 4827/09-2ª Câmara

9.1. conhecer da presente representação, com amparo no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

[PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO]

22. Com respeito à diligência realizada pela pregoeira (itens 3.3 e 3.4), sabe-se que, à luz do disposto no art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a realização de diligência com vistas a esclarecer ou complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. (Destacamos)

Portanto, a CEL ao conferir a pontuação o fez com base em documento hábil e efetivamente consistente com os requisitos, suficientes e necessários, para tal atribuição não havendo porque se aventar, à época, a possibilidade de existência de falsidade ideológica e/ou documental, conforme o caso.

Vale consignar que em se tratando de órgão de natureza pública (Fundação que reúne os Secretários Estaduais de Turismo do Nordeste) temos que hoje uma determinada pessoa pode estar ocupando um cargo de responsabilidade por nomeação, e no momento seguinte, esta mesma atividade ou cargo ser ocupado por outro, razão pela qual se justificaria a identificação de assinaturas diferentes de um primeiro para um segundo momento.

Ora, tendo essa Equipe de Auditoria suscitado dúvidas quanto a **legitimidade** e o **objeto** do atestado fornecido pela Fundação CTI – Nordeste e, considerando que a Administração age de ofício ou por provocação, informamos que estaremos constituindo Comissão de Apuração para elucidar os achados indicados pela AUDIT/CGU e, se for o caso, instauração de processo de inidoneidade por fraude à licitação.

Quanto à maquete digital ou planta baixa

Foi apresentado na Licitação tanto maquete quanto planta baixa, a planta baixa (num total de 22 plantas) não foram anexadas ao processo devido ao tamanho das mesmas (85 x 60 cm), as quais ficaram guardadas no depósito do MTur, e estão a disposição na sala 232 do Bloco U – Esplanada dos Ministérios, conforme comprovação através das fotos ora anexadas a esta”.

Análise do Controle Interno:

- Quesito Reserva de Espaço

As razões trazidas pelo gestor são relevantes, no sentido de evidenciar falhas nos requisitos técnicos utilizados no processo licitatório em análise.

A regra estabelecida no edital definia:

<i>Apresentação de documento que comprove a realização de reserva de espaço</i>	<i>Total de pontos</i>
<i>Não apresentação de documento que comprove as reservas</i>	<i>0 (zero)</i>
<i>Apresentação de reserva entre o dia 20 de abril e 31 de julho de 2011</i>	<i>10 (dez)</i>
<i>Apresentação de reserva no período mais próximo do ideal, o mês de maio 2011</i>	<i>20 (vinte)</i>

Dessa forma, como a empresa apresentou reserva no período de “06 a 18.07.2011”, sua pontuação deveria ser de 10 pontos, conforme se verifica em tabela.

Contudo, da forma como foi definido o requisito técnico em análise, caberia também a inclusão no critério “apresentação de reserva no período mais próximo do ideal, o mês de maio de 2011”, conforme argumenta o gestor. A possibilidade de inclusão em ambos os critérios evidencia a inadequação do requisito técnico definido pelo setor responsável pela elaboração do edital.

Verifica-se portanto, que a falha ocorreu na definição dos requisitos técnicos, com conteúdo inadequado, ambíguo e inexato, deixando margem a julgamentos subjetivos, por parte da comissão licitante.

Quanto à necessidade de que os requisitos técnicos sejam elaborados de forma adequada e com base em estudos técnicos, há fartos julgados do TCU:

“9.2.2. ao inserir nos editais de licitação exigência de comprovação de capacidade técnica, seja a técnico-profissional ou técnico-operacional, como critério de pontuação de proposta técnica ou como requisito indispensável à habilitação de licitantes, consigne expressa e publicamente os motivos dessa exigência e demonstre, tecnicamente, que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado”. - Acórdão 1417/2008 - Plenário

“9.2. dar ciência à Companhia Docas do Estado do Rio de Janeiro quanto a necessidade de, ao inserir nos editais de licitação exigência de comprovação para capacidade técnica profissional ou operacional, consigne expressa e publicamente os motivos dessa exigência e demonstre objetivamente que os parâmetros fixados, inclusive os concernentes aos quantitativos mínimos, são adequados, necessários, imprescindíveis e pertinentes à certificação do know how para execução do objeto licitado”. - Acórdão 489/2012 – Plenário

“9.4.3. ao inserir exigência de comprovação de capacidade técnica de que trata o art. 30 da Lei 8.666/93 como requisito indispensável à habilitação das licitantes, consigne, expressa e publicamente, os motivos dessa exigência e demonstre, tecnicamente, que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se de que a exigência não implica restrição do caráter competitivo do certame” - Acórdão 668/2005 - Plenário

Conclui-se, dessa forma, que faz-se necessário que o órgão aprimore seus mecanismos de elaboração de

processos licitatórios, em especial quanto à definição de requisitos técnicos, elaborando, quando tais instrumentos forem necessários, demonstração técnica prévia à elaboração do Edital de que os requisitos técnicos estão adequados, necessários, suficientes e são pertinentes ao objeto licitado.

- Quesito Experiência da empresa

Os argumentos trazidos pelo gestor não elidem os fatos apontados pela equipe de auditoria.

De fato, o gestor admite que a empresa vencedora da licitação não conseguiu comprovar a habilitação técnica exigida, de forma fidedigna. Como somente 01 dos atestados apresentados atendia às exigências técnicas e, conforme identificado por esta equipe de auditoria, o atestado não continha informações verazes, conclui-se que o objeto foi adjudicado à empresa sem duas das habilitações técnicas exigidas em edital.

Há que se ressaltar ainda que, no requisito relativo à experiência, há mais uma impropriedade técnica. O edital definia que receberia 05 pontos a empresa que comprovasse experiência em “Até 05 eventos/feiras”. Definiu ainda que receberia 10 pontos a empresa que comprovasse experiência de “05 a 10 eventos/feiras” e 20 pontos para “Acima de 10 eventos/feiras”.

Como se percebe, há inadequação na definição de mais este requisito técnico, tendo em vista que a empresa que comprovasse realização de 5 eventos/feiras tanto poderia ser classificada no 1º critério (Até 05 eventos/feiras) e receber 5 pontos ou no 2º critério (de 05 a 10 eventos/feiras), e receber 10 pontos. Da mesma forma poderia ocorrer com a empresa que comprovasse experiência em 10 eventos: tanto poderia receber 10 quanto 20 pontos.

A existência do referido critério trouxe insegurança ao processo licitatório, posto que se mostra inadequado para um julgamento objetivo.

Quanto à possibilidade de detecção, por parte da comissão licitante, da ausência de fidedignidade dos atestados trazidos pela proponente, na análise do caso, desprovido de sua contextualização, de fato torna-se desarrazoado exigir que a comissão suspeitasse dos atestados apresentados.

Contudo, na análise do caso concreto, é preciso trazer à discussão as especificidades da questão:

- A Comissão Especial de Licitação, constituída especialmente para a contratação em análise, era formada por profissionais da área do turismo, com “expertise” e conhecimentos sobre eventos da área em âmbito nacional;

- A CEL já havia analisado os atestados apresentados pela empresa Promo Inteligência Turística emitidos pela CTI/NE e decidido, em sessão de julgamento, pela inabilitação da licitante nos itens 5.1.8 (correção nossa: o item a que se refere o gestor é o 5.1.7) letras c, d e e. Tais itens referem-se à capacitação técnica e, segundo o item 6 do Projeto Básico, deveriam ser entregues no mínimo 5 declarações de realização de eventos:

“c) apresentar declaração, sob as penas da lei, onde conste ter a empresa participante realizado eventos e/ou feiras de caráter turístico de, no mínimo, 50.000 (cinquenta mil) visitantes, fornecida por pessoa jurídica de direito público ou privado;

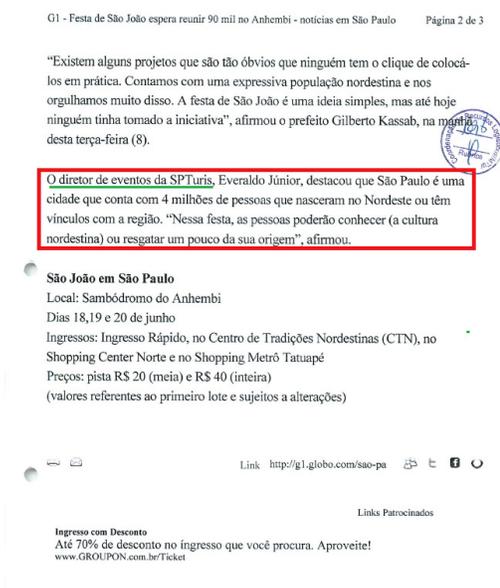
d) Apresentar histórico da empresa, onde deverá constar sua estrutura atual, tempo que atua no segmento de organização de eventos e/ou feiras e sua experiência no mercado;

e) Apresentar declaração, sob as penas da lei, dos principais clientes atendidos pela Licitante, com a especificação dos eventos e/ou feiras realizados para cada um deles.”

- O 1º Atestado apresentado pela Fundação Comissão de Turismo Integrado do Nordeste – CTI/NE (fls. 691), emitente do atestado técnico de realização do evento São João em São Paulo, não citava o evento São João em São Paulo, mas somente a realização de eventos de promoção da região Nordeste, de forma genérica (vide imagem abaixo):



- Enquanto as demais reportagem jornalísticas anexadas citavam nominalmente a CTI/NE, tanto a 1º quanta a 2º reportagem anexadas ao atestado de realização do evento “São João em São Paulo”, a fim de comprovar a organização do evento pela Promo, em nenhum momento citava a entidade Fundação Comissão de Turismo Integrado do Nordeste – CTI/NE, emitente do atestado técnico de realização do evento “São João em São Paulo”. Tampouco há menção à empresa Promo Inteligência Turística. A instituição que se manifestava sobre o evento na matéria jornalística anexada era a SPTuris, que, consultada por esta equipe de auditoria, confirmou que o evento foi realizado pela empresa OCP Promo (vide imagem da reportagem, anexada pela empresa proponente):



(imagem extraída do processo, anexada ao atestado de capacitação técnica)

- Na 2ª Sessão de Licitação, a empresa apresenta 03 novos atestados da CTI/NE, em que são atestados mais 02 eventos realizados pela Promo: entre eles o evento São João em São Paulo. Este evento não havia sido atestado anteriormente.

- Quesito Maquete digital

As plantas baixas apresentadas pela empresa proponente não continham os elementos mínimos para a

verificação da fiel execução do definido no Projeto Básico.

As fotografias das plantas, encaminhadas pelo gestor, demonstram que não havia indicação do comprimento e largura dos estandes a serem montados pela empresa. Constava somente o valor do espaço total de cada estande. Também não havia indicação de: projeto hidráulico, elétrico (pontos e energia elétrica) e de iluminação, por estande, conforme definia o Projeto Básico. Tais elementos eram fundamentais para a realização de fiscalização sobre o estande a ser montado.

Da mesma forma, não havia na planta baixa o valor total do espaço a ser ocupado pelo evento. Dessa maneira, não havia como verificar se a proposta apresentada pela empresa era referente aos 35.000.000 m2 definidos no Projeto Básico.

Ainda assim, as referidas plantas baixas foram aceitas pela Comissão Especial de Licitação, que concedeu 20 pontos à empresa proponente, a maior pontuação possível.

Mais uma vez cabe criticar a subjetividade do critério técnico estabelecido, tendo em vista que se verifica a existência de critério impreciso. Conforme reproduzimos, a pontuação máxima a ser concedida deveria ser para a empresa que apresentasse “(...) *propostas de distribuição dos módulos em maquete digital ou planta baixa, que **melhor atenda** ao conceito do Salão do Turismo*”.

A definição do que vem a ser “o que melhor atende” resvala na subjetividade da Comissão Licitante, posto que não há critérios objetivos para definir o que é o “melhor atendimento”. O melhor atendimento tanto poderia ser caracterizado por critérios econômicos, ecológicos, arquitetônicos, visuais, de acessibilidade ou diversos outros. Até mesmo uma combinação de todos estes elementos. Contudo, não há descrição do que vem a ser “melhor atende” no edital em análise.

De todo o exposto, há que se concluir (e as justificativas trazidas pelo gestor vêm somente reforçar tal constatação) da desnecessidade de realização de procedimento licitatório do tipo melhor técnica e preço, a partir das seguintes evidências:

- a empresa contratada não comprovou três dos cinco requisitos técnicos exigidos (experiência da empresa e dos profissionais em eventos com mais de 100 mil pessoas e apresentação de maquete);
- ainda assim, conforme manifestação do gestor, “*a execução contratual se mostrou eficiente na exata medida em que as metas, os objetivos, os prazos e os resultados foram todos alcançados*”.

Tais elementos evidenciam a desnecessidade da habilitação técnica exigida e demonstram, mais uma vez, que o procedimento escolhido foi inadequado, por estabelecimento de exigências desnecessárias.

Quanto ao tema, o TCU já se manifestou por meio de Resenha de Jurisprudência no seguinte sentido:

*“A exigência de comprovação da qualificação técnica deve ser pertinente e compatível com o objeto da licitação ou da contratação direta e **indispensável ao cumprimento do objeto**”.* (grifo nosso) Última alteração do texto: 02/09/11

Recomendações:

Recomendação 1:

Apuração de responsabilidade dos membros da Comissão Especial de Licitação, que agiram em desconformidade com o determinado no Edital e Projeto Básico da Concorrência nº 02/2010.

Recomendação 2:

Apurar os fatos que levaram a empresa Promo Inteligência Turística Ltda. a apresentar atestados de habilitação técnica com conteúdo divergente dos fatos ocorridos, apresentando o resultado de tais apurações no prazo de 60 dias.

Recomendação 3:

Cheque a fidedignidade dos atestados de capacitação técnica apresentados por diversos meios possíveis, em licitações que exijam este tipo de habilitação.

Recomendação 4:

Aprimorar os mecanismos de elaboração dos requisitos técnicos, para os procedimentos que exigirem tal etapa.

2.2.2.9. Constatação

Adjudicação de licitação em valores acima da dotação orçamentária definida em lei.

Em análise do processo licitatório nº 72030.000468/2010-38, para contratação de empresa de organização de eventos para realização do 6º Salão do Turismo- Roteiros do Brasil, evento com orçamento previsto na PLOA/2011 de R\$ 10.000.000,00, verificamos que o objeto da licitação foi adjudicado pelo valor de R\$ 10.400.000,00 à empresa Promo Inteligência Turística Ltda.. Tal valor é R\$ 400.000,00 a maior que o aprovado na LOA 2011 para a referida ação.

Previamente à abertura da Sessão de Licitação, a empresa Promo Inteligência Turística realizou consulta à Comissão Especial de Licitação, em 31.01.2011, em que traz o seguinte questionamento:

Entendemos que a cotação previa estimativa para precificação dos itens solicitados neste edital, apresentada por Vossa Senhoria no valor de R\$ 10.000,00 (dez milhões,) não é um limitador, mas sim referência, podendo portanto o envelope C apresentar valor superior ao sugerido no edital.

A resposta encaminhada pela presidente da Comissão de Licitação, no mesmo dia, foi nos seguintes termos: “*Informamos que será observado o edital e a legislação vigente*”.

A Ata de Abertura da Concorrência nº 02/2010, de 23/02/2011, inserta às fls. 1283 do processo, consigna que a empresa Promo Inteligência Turística apresentou proposta de preços, no envelope C, no valor de R\$ 10.900.000,00 (dez milhões e novecentos mil). O referido valor foi negociado pela Comissão Especial de Licitação (CEL) com a empresa proponente, que aceitou que a proposta fosse reduzida para R\$ 10.400.000,00. Tal redução foi obtida por meio de negociação da proponente com a empresa estatal SPTuris, responsável pela locação do espaço Anhembi/SP, que concordou em reduzir o valor da locação em R\$ 500.000,00, no momento da sessão de licitação.

Após o aceite deste valor pela empresa proponente, a empresa encaminha nova planilha de preços e a Comissão Especial de Licitação remete o processo para deliberação da Secretaria Executiva, conforme está consignado em Ata:

(...) Considerando que este valor ainda está acima do valor estimado no processo administrativo, a Comissão deliberou por encerrar a sessão informando à Representante da empresa licitante que o processo será encaminhado à Secretaria Executiva para as devidas e necessárias deliberações e que, tão logo, aquela se manifeste a decisão será informada, por meio de ofício à empresa licitante e o resultado, concomitantemente, publicado no diário oficial.

Em Despacho da Diretoria de Gestão Interna, às fls. 1285 do processo, o Diretor encaminha ao Secretário Executivo à época consulta sobre a possibilidade de adjudicação do objeto da licitação à empresa pelo valor de R\$ 10.400.000,00. No mesmo documento em que é realizada a solicitação, o Secretário Executivo apõe um “*De acordo*” à contratação acima da dotação orçamentária existente na PLOA, com data de 25/02/2011. Não foi verificada a existência de nenhuma fundamentação ou análise quanto à possibilidade de adjudicação acima da dotação orçamentária estabelecida.

Em 28/02/2011 o Diretor de Gestão Interna homologa o resultado da Licitação, no valor total de R\$ 10.400.000,00 à empresa Promo Inteligência Turística Ltda e determina o encaminhamento à CGRL para publicação no DOU.

O artigo 48 da Lei nº 8.666/1993 determina, quanto às requisitos de desclassificação de propostas apresentadas:

Art. 48. Serão desclassificadas: (...)

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

Quanto ao atendimento aos limites orçamentários para a adjudicação de resultado de licitação, Acórdão TCU, acerca do tema assim se pronuncia:

“Observe fielmente os limites estabelecidos no art. 7o, § 2o, inciso III, da Lei no 8.666/1993, abstendo-se de efetuar licitações ou contratações sem o devido respaldo orçamentário”.
Acórdão 5276/2009 Segunda Câmara

Causa:

Não observância aos limites orçamentários para a realização da ação.

Manifestação da Unidade Examinada:

Justificativas encaminhadas pelo gestor:

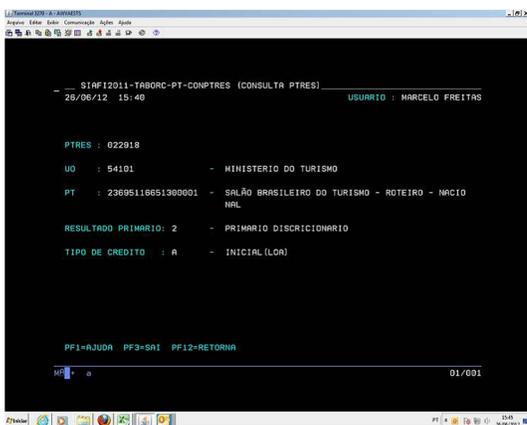
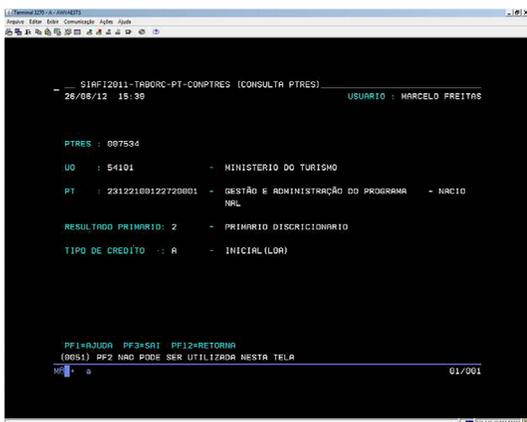
Quando do “de Acordo” do Secretário Executivo em despacho no documento enviado pela Diretoria de Gestão Interna, as folhas 1285 do Processo foi autorizado o bloqueio dos valores nas rubricas abaixo, como demonstram as telas capturadas do sistema SIAFI:

1. Rubrica 23.695.1166.5130.0001

- SALÃO BRASILEIRO DO TURISMO-ROTEIRO-NACIONAL
- PTRES 022918
- Valor: R\$ 10.000.000,00

- 2. Rubrica 23.122.1001.2272.0001

- GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA–NACIONAL
- PTRES 007534
- Valor: R\$ 400.000,00



Há que se ressaltar que, apesar da licitação ter sido adjudicada em R\$ 10.400.000,00 (dez milhões e quatrocentos mil reais), **o valor realmente empenhado e pago foi de R\$ 9.734.008,84 (nove milhões setecentos e trinta e quatro mil oito reais e oitenta e quatro centavos)**, conforme cópia das notas de empenho de anulação de saldo abaixo digitalizadas a partir do vol. III, fls. 1528, 1562/1563. Após esclarecido o questionamento desta CGU. Não cabe falar em apuração de responsabilidade.

MTUR MINISTÉRIO DO TURISMO SECRETARIA EXECUTIVA DIRETORIA DE GESTÃO INTERNA COORDENAÇÃO GERAL DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

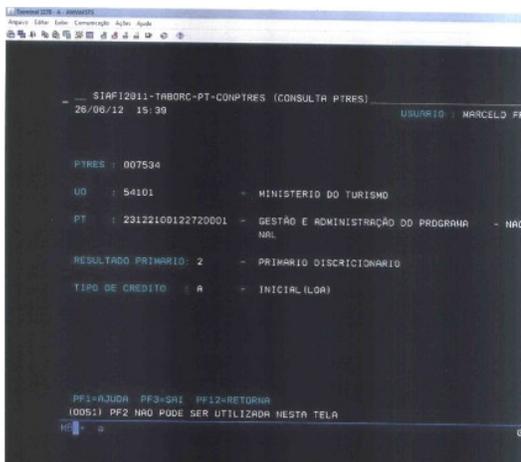
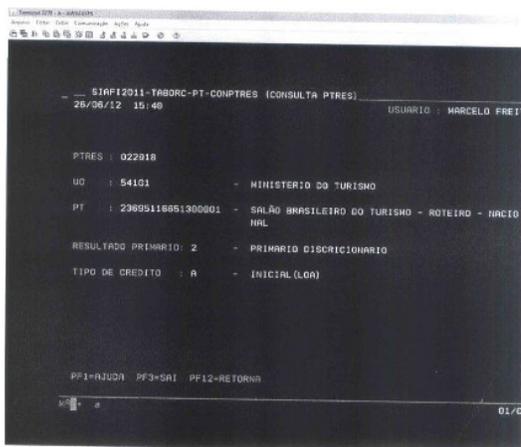
PARA(1)EM (1) 00 Acamp PROMO CT (E442)

ACOMPANHAMENTO DE DESPESA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 004/2011
PROMO INTELIGÊNCIA TURÍSTICA LTDA
 CNPJ: 10.460.019/0001-74

Primeira Vigência 15/03/2011 A 30/11/2011

Ano	Mês	Ano	Situação do Contrato				
			Valor Contratado	Valor Registrado	Empenhado	Despesa Realizada no Mês	Saldo de Contrato
P R I M E I R A	MAR	2011	10.400.000,00	10.400.000,00	1.500.000,00	-	10.400.000,00
	ABR	2011	-	-	-	1.500.000,00	8.900.000,00
	MAI	2011	-	-	2.000.000,00	2.438.003,67	6.461.996,33
	JUN	2011	-	-	6.400.000,00	-	6.461.996,33
	JUL	2011	-	-	-	2.084.778,70	4.307.217,03
	AGO	2011	-	-	-	-	-
	SET	2011	-	-	-	-	-
	OCT	2011	-	-	-	-	-
V I G E N C I A	NOV	2011	-	-	-	62.833,74	318.189,10
	TOTAL		10.052.198,00	10.052.198,00	10.052.198,00	9.734.008,84	318.189,10

2011IN.000030	P.T	SUBITEM 22	Empenhado	Pago	Saldo:
2011IN.000193	7334	2011INE00177	9.734.008,84	9.734.008,84	-
		2011INE00553	-	-	-
		TOTAL	9.734.008,84	9.734.008,84	-



(...)"

Análise do Controle Interno:

Os elementos trazidos pelo gestor não elidem os fatos constatados por esta equipe de auditoria. O fato do prejuízo não ter ocorrido deveu-se a eventos alheios à vontade do gestor.

Este, ao agir, promoveu ações no sentido de garantir à empresa contratada valores no orçamento da União que salvaguardassem o integral pagamento do contrato assinado entre as partes, ou seja, o valor de R\$ 10.400.000,00, recursos estes acima do definido em edital (que previa somente o valor de R\$ 10.000.000,00) e da ação orçamentária definida na LOA para organização do Salão do Turismo em 2011 (também R\$ 10.000.000,00).

O próprio gestor admite tal fato em resposta a outro quesito da auditoria, nos seguintes termos:

“Diante disso, a comissão usando o princípios da economicidade e por analogia ao Pregão, chamou a empresa para negociar a redução de sua proposta, obtendo a redução de R\$ 500.000,00, passando o valor para R\$ 10.400.000,00. Como única proposta apresentada e após negociação e ainda assim o valor estando acima do valor estimado a comissão suspendeu a licitação e encaminhou o processo a autoridade competente, que encaminhou o processo a Secretaria Executiva para dar concordância e anuência sobre a disponibilidade financeira orçamentária do valor ofertado pela empresa, tendo a comissão autorização para dar prosseguimento ao certame com o “de acordo” do Secretário Executivo, fls 1285”. (grifo nosso).

Ocorreu, portanto, dupla inobservância: aos termos do edital e à própria LOA 2011, que destinou para a realização do 6º Salão do Turismo a rubrica de R\$ 10.000.000,00.

O fato de reservar a integralidade dos valores definidos na LOA, mais valor de R\$ 400.000,00 da ação Gestão e Administração do Programa – NACIONAL, conforme demonstrou o gestor, só comprova seu ânimo no sentido de repassar à empresa contratada, indevidamente, valor R\$ 400.000,00 a maior que o definido em edital. Saliente-se que a ação Gestão e Administração do Programa – NACIONAL não tem como objetivo custear o Salão do Turismo, evento este que possui rubrica própria, definida na Lei Orçamentária de 2011.

Contrariamente ao procedimento adotado pela Comissão de Licitação, a Lei nº 8.666/93 determina que serão consideradas inabilitadas as propostas em valor superior ao orçado pela Administração:

Determina ainda a referida Lei, quanto ao julgamento das propostas:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

A prática adotada pelo gestor de apor um “De Acordo” ao documento encaminhado pela DGI, sem fundamentar sua decisão, em se tratando de aumento de recursos orçamentários da ordem de R\$ 400.000,00 vai de encontro ao determinado na Lei nº 9.784/99, que rege os processos administrativos:

"Art. 2o A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão". (grifo nosso)

Carecem de fundamento legal, dessa maneira, os procedimentos adotados tanto pela Comissão de Licitação quanto pelo Secretário-Executivo. A primeira porque não realizou julgamento objetivo dos valores apresentados, com a respectiva inabilitação do proponente; o último porque alterou o limite do procedimento licitatório, que havia sido estipulado em R\$ 10.000.000,00 (valor total do orçamento previsto na LOA 2011 para a ação), para R\$ 10.400.000,00. Tal procedimento, além de desatender ao determinado em Edital, entra em confronto ainda com a Lei definidora do Orçamento Anual 2011, que previu para a respectiva ação o valor de R\$ 10.000.000,00.

Recomendações:

Recomendação 1:

Apuração da situação que envolveu a atuação da Comissão Especial de Licitação, bem como da Diretoria de Gestão Interna, por ocasião da homologação do processo licitatório, haja vista que em desconformidade com o determinado no Edital e no Projeto Básico da Concorrência nº 02/2010 e normativos legais.

2.2.2.10. Constatção

Aceitação de cobrança por serviços que não tinham custos para a empresa adjudicada, sem evidência de tentativa de diminuição de valores neste item, pela comissão licitante.

Em verificação do processo de habilitação da empresa licitante, verificamos que a empresa Promo Inteligência Turística Ltda. anexou documentação em que apresenta declaração de obtenção gratuita, para a empresa, de licença de uso, instalação e implantação de software de credenciamento (fls. 833), conforme se verifica do texto do “*Contrato de Licença de Uso de Software*”, assinado pela CID TECH LOCAÇÕES E SERVIÇOS LTDA, CNPJ 01.686.295/0001-64, anexado à proposta da licitante.

Contudo, para este serviço, a empresa licitante apresentou valor de R\$ R\$ 18.582,00 para a locação do Software e R\$ 32.519,00 para a organização, planejamento e implantação de sistema de credenciamento, totalizando pagamentos de R\$ 51.101,00, conforme se verifica de tabela de preços extraída da proposta da Licitante:

Descrição	Unid.	Qtd	Período	Valor unitário
Locação de Software para credenciamento dos participantes do evento, conforme descrito no item 18.4 desta Planilha.	Serviço	1	60 dias	R\$ 18.582,00
Organizar, Planejar e Implantar o sistema para credenciamento do Salão do Turismo contendo: cadastro dos visitantes, expositores, imprensa, profissionais do turismo, participantes do Núcleo de Conhecimento, entre outros.	Serviço	1	60 dias	R\$ 32.519,00
Total				R\$ 51.101,00

A ausência de registro de ações da Comissão de Licitação em obter, junto à empresa proponente, a diminuição dos custos referentes a estes valores afrontou o princípio da busca da proposta mais vantajosa à Administração Pública, insculpido na Lei 8.666/93, bem como o princípio da economicidade.

Causa:

Desconhecimento das funções e atribuições pertinentes aos integrantes da Comissão Especial de Licitação na busca de obter a contratação mais vantajosa para a Administração Pública.

Manifestação da Unidade Examinada:

O gestor se manifestou nos seguintes termos, quanto às informações apontadas pela equipe de auditoria:

“A relação da PROMO com a CID TECH de gratuidade não implica, necessariamente em não cobrança dos serviços ao Ministério. Até por que se tem os serviços de instalação e alimentação da base de dados.

A gratuidade que o documento da Empresa CID TECH refere-se à gratuidade do direito de uso do software quanto ao seu desenvolvimento intelectual, pois a empresa já o havia desenvolvido, no entanto a cobrança referiu-se à **locação do software** para o credenciamento dos visitantes-expositores, imprensa, profissionais do turismo, entre outros, conforme previsto na planilha.

Como pode se verificar nas folhas 833/836 do processo de licitação, juntamente com os documentos de fls. 830/832, o referido contrato é celebrado apenas entre Promo Inteligencia Turistica Ltda e Cid Tech Locações e Serviços Ltda. Portanto, apesar de constar na clausula 2ª que a licença é concedida gratuitamente a Promo a clausula 12ª do mesmo instrumento veda a cessão, transferência total ou parcial, do objeto daquele contrato – a licença do software, sem o prévio consentimento.

Sendo assim, ainda que tenha a empresa Promo obtido a licença de forma gratuita, não existe disposição legal que a imponha a fornecer, também de forma gratuita, a Administração Pública.

Não houve ausência de registro de ações da Comissão de Licitação em obter a diminuição dos custos tendo em vista que a gratuidade do direito de uso do software foi concedida, diminuindo o custo do

referido item, respeitado, portanto, o princípio da economicidade bem como uma proposta mais vantajosa para a Administração Pública”.

Análise do Controle Interno:

Ainda que se possa admitir que seja legítimo, do ponto de vista comercial, a empresa Promo Inteligência Turística Ltda. pretender incluir em seus custos operacionais a locação de software que esta empresa comprovou no processo licitatório ter obtido de forma gratuita, não se justifica a aceitação, por parte da Administração Pública, de cobrança de valores no montante de R\$ 32.519,00 pela organização, planejamento e implantação de sistema já existente.

A alegação do gestor de que o princípio da economicidade foi respeitado pela Comissão de Licitação também não procede, posto que, por meio de pesquisa em Atas de preços de empresas de organização de eventos em 2011, realizadas por esta equipe de auditoria, identificamos a contratação do mesmo serviço pelos seguintes valores:

Serviço	Proced. Licit.	Contratante	Objeto	Valor
Locação de Software de credenciamento	PREGÃO ELETRÔNICO Nº 36/2011	CGU	Empresa organizadora de eventos	R\$ 3.516,36
	PREGÃO ELETRÔNICO Nº 09/2011	CIDADES	Empresa organizadora de eventos	R\$ 100,00

Verifica-se, em comparação com outros procedimentos licitatórios, que os valores cobrados pela empresa Promo Inteligência Turística encontram-se muito acima dos valores pagos por outros órgãos da Administração Pública, em pregões eletrônicos realizados no mesmo período, com a mesma finalidade e para aquisição do mesmo serviço.

Quanto à ausência de obrigatoriedade de busca, pela Comissão Licitante, de obtenção de preços menores para a administração, cabe salientar que esta obrigatoriedade encontra-se expressa na Lei nº 8.666/93, em seu artigo 46:

“Art. 46. (...)

II - uma vez classificadas as propostas técnicas, proceder-se-á à abertura das propostas de preço dos licitantes que tenham atingido a valorização mínima estabelecida no instrumento convocatório e à negociação das condições propostas, com a proponente melhor classificada, com base nos orçamentos detalhados apresentados e respectivos preços unitários e tendo como referência o limite representado pela proposta de menor preço entre os licitantes que obtiveram a valorização mínima” (grifo nosso).

Como se verifica da leitura da Lei de Licitações, após a abertura das propostas de preços, deve proceder-se à negociação das condições propostas. Dessa forma, a realização de negociação entre a Administração Pública e o proponente melhor classificado encontra-se expressamente prevista na legislação vigente.

No caso em tela, em que os serviços seriam obtidos de forma gratuita pela empresa proponente, que fez constar tal situação da proposta apresentada, caberia ao gestor ao menos tentar obter desconto referente a este item, tendo em vista ainda a obrigatoriedade, prevista em lei e edital, de análise dos respectivos preços unitários dos itens a serem objeto da contratação.

Saliente-se que esta equipe de auditoria faz referências relativas aos procedimentos previstos em lei para a Comissão Especial de Licitação, escopo da presente análise, em momento algum se referindo às obrigações ou direitos das empresas participantes do processo licitatório.

Recomendações:

Recomendação 1:

Apuração de responsabilidade dos fiscais de contrato, que agiram em desconformidade com o determinado no Edital e Projeto Básico da Concorrência nº 02/2010 e normativos legais, na busca do

melhor preço para a administração.

2.2.2.11. Constatação

Ausência de análise dos valores unitários da proposta apresentada pela licitante e aceite de proposta com valores acima do avaliado pela comissão.

Foi constatada ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários e/ou desclassificação de licitantes no edital do processo de licitação para contratação de empresa organizadora de eventos para a realização do 6º Salão do Turismo, por meio da Concorrência nº 02/2010, em que foi considerada vencedora a licitante Promo Inteligência Turística Ltda.

Verificamos, em análise do Edital da Concorrência, que a planilha de preços anexa ao edital continha a coluna referente aos preços unitários não preenchida, inviabilizando a verificação, por parte da Comissão de Licitação, da adequabilidade dos preços unitários aos preços máximos, por item, a serem aceitos pela Administração.

O inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993 determina a inclusão, no ato convocatório, de cláusula que estabeleça critérios de aceitabilidade de preços – unitários e global:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...)

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48". (grifos nossos).

Desta forma, conforme preconiza o inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, os critérios de aceitabilidade dos preços unitários devem constar no edital de forma a possibilitar à Administração a análise dos custos unitários das propostas de preços das empresas licitantes. Assim, a definição de preços máximos no instrumento convocatório não é facultativa, mas obrigatória ao gestor, mesmo na contratação de serviços em geral.

Sobre o assunto, resenha de jurisprudência disponível no site do TCU desde 27/03/2009 enfatiza a necessidade de critérios de aceitabilidade de preços nos instrumentos convocatórios, como se transcreve a seguir:

“Situação: Entendimento consolidado

Texto: O estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, é obrigação do gestor e não sua faculdade, uma vez que o limite constitui fator ordenador da licitação, ao evitar a disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, situação que poderia predispor a contratação futura a alterações indevidas.

(...) Controle: 1058 4 2 2 0” (grifo nosso)

A prática adotada pelo gestor, de manter em branco a planilha de preços anexa ao edital, bem como não definir o critério de aceitabilidade de preços unitários no edital, inviabilizou a realização de verificação da adequabilidade dos preços unitários oferecidos pelos licitantes aos preços de mercado.

Identificamos também, na análise dos valores unitários apresentados na nova planilha apresentada, que foi aceita proposta de preço com valores equivocados. O equívoco nos valores de 11 itens alterou o total dos preços apresentados substancialmente, apresentando diferença de R\$ 2.633.604,00 (conforme se verifica em tabela abaixo).

Descrição	Qtd	Período	Valor Unit. da Planilha Promo	Valor Total da Planilha Promo	Valor Corrigido (V. unit. X Qtd)	Diferença
Refletor OPT PAR 575W Foco 1,2	60	7 dias	R\$ 130,00	R\$ 7.084,00	R\$ 7.800,00	R\$ 716,00
Refeição para 40 artesão. (almoço e jantar)	640	8 dias	R\$ 28,00	R\$ 17.389,00	R\$ 17.920,00	R\$ 531,00
Serviço de fornecimento de água	7200	13 dias	R\$ 2,00	R\$ 11.171,00	R\$ 14.400,00	R\$ 3.229,00
Programação de bolso do Núcleo de Conhecimento - Colorida, papel couchê (ou similar), 175gr, 10,5x15cm, impressão 4 cores x 4 cores, 14 páginas.	8000	5 dias	R\$ 1,00	R\$ 5.496,00	R\$ 8.000,00	R\$ 2.504,00
Pastas - De acordo com a programação visual do Salão do Turismo	7.000	5 dias	R\$ 3,00	R\$ 19.511,00	R\$ 21.000,00	R\$ 1.489,00
Folders – Gestão Descentralizada do Turismo (210x297)mm	5000	5 dias	R\$ 2,00	R\$ 8.362,00	R\$ 10.000,00	R\$ 1.638,00
Pórtico das áreas do evento (modelo estrutura box q15 com placas - estilo rodovias) ou conforme projeto de programação visual do 6º Salão do Turismo. (7,00 X 4,00m)	20		R\$ 1.858,00	R\$ 1.858,00	R\$37.160,00	R\$ 35.302,00
Lycra tencionada, com instalação para ambientação do Hall de entrada	400	13	R\$ 5.575,00	R\$ 5.575,00	R\$ 2.230.000,00	R\$ 2.224.425,00
Projeto e execução de montagem e desmontagem e ambientação do café.	20	13 dias	R\$ 130,00	R\$ 1.301,00	R\$ 2.600,00	R\$ 1.299,00
Área de piso, que corresponde à área total, sobre a qual pode incidir plotagens ou pisos especiais. A área construída com material especial será o somatório dos espaços de cada uma das MACRORREGIÕES, que corresponde, no máximo, a 50% da área de piso.	6240	13 dias	R\$ 279,00	R\$ 1.379.275,00	R\$ 1.740.960,00	R\$ 361.685,00
Área de ambientação/cenografia, que envolve elementos soltos de cenografia – artesanatos, peças especiais, totens, vitrines, mobiliários especiais, etc.	6240	13 dias	R\$ 28,00	R\$ 173.928,00	R\$ 174.720,00	R\$ 792,00
TOTAL GERAL:				R\$ 1.630.950,00	R\$ 4.264.560,00	R\$ 2.633.610,00

Verificamos ainda a ocorrência do fato de que, para itens que possuíam valores constituídos de centavos na planilha de custos da empresa proponente (como tickets de bilheteria, impressos de planta baixa, etc), o preço era equivalente a R\$ 0,00 no campo Valor Unitário, sendo possível valorar somente o valor global, visto que a planilha apresentada pela empresa não registrava nenhuma casa decimal. Também foram identificados diversos itens (fls. 1112, 1113,1114) que não tinham os campos relativos ao período de prestação dos serviços/itens preenchidos. A aceitação de tais impropriedades vai de encontro ao item 7 do Edital, relativo à Proposta de Preços.

Da leitura das Atas de Abertura e da planilha apresentada pela proponente verificou-se que não houve questionamentos por parte da Comissão Especial de Licitação quanto aos valores unitários apresentados, limitando-se a consignar em Ata que os preços apresentados “*preenchem os requisitos editalícios dispostos no item 7.1 a 7.10*” e que a proposta da empresa era no valor de R\$ 10.400.000,00. Tendo em vista a detecção de diversos erros na planilha, constatamos que, de fato, houve avaliação somente quanto ao valor global da proposta.

É importante salientar que a planilha de preços elaborada pelo setor demandante possuía mais de mil itens, muitos deles idênticos, fracionados entre os diversos espaços previstos no evento, bem como itens que aglutinavam em um só item serviços diversos (planejamento/ montagem/desmontagem e ambientação).

O Edital da Concorrência nº02/2010 determinava ainda, em seu subitem 7.5 que, em caso de divergência entre os valores totais e unitários, deveria prevalecer o valor unitário, o que não ocorreu no julgamento em comento:

A Proposta de Preços deverá:

(...)

7.5 Constar preços unitários, total anual para cada item, e valor total geral anual, conforme Anexo V deste Edital. Em caso de divergência entre os valores unitários e totais, serão considerados os primeiros.

Caso tal cláusula do Edital fosse aplicada, a proposta apresentada pela empresa Promo Inteligência Turística deveria ter o seu resultado final aumentado em R\$ 2.633.604,00, o que não ocorreu, conforme se verifica da leitura das Atas.

Determinava também o edital que, em caso de erros que impossibilitassem o julgamento, tais propostas deveriam ser desclassificadas, conforme se verifica da leitura do subitem 7.10:

Serão desclassificadas as propostas de preços que não atenderem às exigências do presente Edital e seus Anexos, sejam omissas ou apresentem irregularidades ou defeitos capazes de dificultar ou impedir o seu julgamento.

Causa:

Planejamento inadequado da contratação e falha na atuação dos membros da comissão de licitação, revelando deficiência de capacitação.

Manifestação da Unidade Examinada:

O gestor encaminhou as seguintes justificativas:

“Podemos afirmar que inexistiu a suposta majoração de preços, pois na realidade o valor total da planilha em relação aos itens apontados ficou muito aquém, tanto é que o próprio relatório dispõe que se fosse considerado o valor unitário haveria majoração de preços, porem isso não ocorreu como constatado, exatamente em razão de ter se considerado apenas o valor global.

Não houve a majoração no valor de R\$ 2.633.604,00 mencionada pela Auditoria pois o item relativo a descrição de Lycra tencionada, com instalação para a ambientação do hall de entrada, quantidade de

400m, período 13, com valor total de R\$ 5.575,00, foi executado e pago no valor de R\$ 5.575,00, conforme consta na planilha de custo, na OS 05 e nota fiscal nº 275, datada de 18 de agosto, fls 695, e não o valor mencionado pela auditoria de R\$ 2,633.604,00.

Outrossim, deve-se ter em mente que somente houve uma proposta, pois somente houve um licitante.

Por esta razão, tendo a proposta apresentada excedido ao valor limite para a licitação, a comissão suspendeu o processo licitatório e encaminhou para a autoridade competente.

Diante disso, a comissão usando o princípio da economicidade e por analogia ao Pregão, chamou a empresa para negociar a redução de sua proposta, obtendo a redução de R\$ 500.000,00, passando o valor para R\$ 10.400.000,00. Como única proposta apresentada e após negociação e ainda assim o valor estando acima do valor estimado a comissão suspendeu a licitação e encaminhou o processo a autoridade competente, que encaminhou o processo a Secretaria Executiva para dar concordância e anuência sobre a disponibilidade financeira orçamentária do valor ofertado pela empresa, tendo a comissão autorização para dar prosseguimento ao certame com o "de acordo" do Secretário Executivo, fls 1285. Apesar do aceite de proposta com valor acima do estimado, o montante final pago a empresa Promo, foi realizado abaixo do preço referência do Edital, ficando em R\$ 9.734.008,84.

A Comissão de Licitação não se ateve aos custos unitários pois estabeleceu o critério de aceitabilidade do valor global com a fixação dos preços máximos.

Em momento algum se teve erros que impossibilitassem o julgamento, pois o valor global para a prestação do serviço a ser contratado estava definido".

Análise do Controle Interno:

Em sua resposta o gestor admite que não houve análise dos custos unitários, pois, segundo resposta do gestor "A Comissão de Licitação (...) estabeleceu o critério de aceitabilidade do valor global com a fixação dos preços máximos".

As regras de custos unitários e global incidem mesmo sobre as licitações que versam sobre "empreitada por preço global", como observado nos comentários do jurista Marçal Justen Filho que seguem:

"Por outro lado, anote-se que o problema de preços unitários não é irrelevante quando a licitação versa sobre empreitada por preço global, especialmente em vista da eventual necessidade de alterações nos custos da execução do certame (...). O tema é de extrema relevância, tal como apontado em decisão do TCU, no sentido de que 'há que se nortear pelo entendimento, já comum no Tribunal, de que estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondentes (...)' (Acórdão 1.684/2003, rel. Min. Marcos Vilella). Bem por isso, tem sido exigida pelos órgãos de controle a adoção no edital de regras atinentes aos preços unitários." (grifos nossos)

No mesmo sentido vão os Acórdãos nº 1.941/2006, nº 206/2007, nº 1.768/2008 e nº 157/2009, todos do Plenário do TCU.

Portanto, a regra é a definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários, a fim de impossibilitar possível jogo de planilha.

A decisão da Comissão de Licitação, informada pelo gestor, de estabelecer critério de aceitabilidade do valor global com a fixação dos preços máximos contrariou ainda o próprio item 7.5 do edital, que determinava:

*"A Proposta de Preços deverá:
(...)*

7.5 Constar preços unitários, total anual para cada item, e valor total geral anual, conforme Anexo V deste Edital. Em caso de divergência entre os valores unitários e totais, serão

considerados os primeiros.

Com relação à majoração dos preços em R\$ 2.633.604,00, salientamos que esta equipe de auditoria não evidenciou que tal fato tenha ocorrido. O apontamento desta equipe de auditoria foi no sentido de demonstrar que, caso a regra estabelecida pelo edital tivesse sido aplicada pelo gestor, seria possível identificar que havia erro de preços no item lycra tensionada, o que resultaria em majoração no valor anteriormente apontado, tendo em vista o erro existente no preenchimento da planilha (valor total repetido no campo valor unitário).

Como a regra estabelecida em edital de “em caso de divergência, utilizar o preço unitário” não foi utilizada pela Comissão de Licitação, o erro não foi percebido e o contrato foi adjudicado com valores unitários preenchidos erradamente, sem alteração do valor global.

Carecem de fundamento legal, dessa maneira, os procedimentos adotados pelo órgão, que não divulgou os custos unitários máximos a serem aceitos pelo órgão.

Ausente também de fundamentação legal os procedimentos adotados pela Comissão de Licitação quanto ao não julgamento objetivo dos valores unitários apresentados. Caso tal procedimento tivesse ocorrido, o julgamento da proposta teria resultado em inabilitação da empresa Promo Inteligência Turística, e não na adjudicação do objeto a esta empresa, em função dos graves erros identificados na planilha de custos unitários apresentada pela empresa.

Recomendações:

Recomendação 1:

Apurar a situação relacionada à atuação dos membros da Comissão de Licitação pelo desatendimento às regras definidas em edital e legislação vigente.

Recomendação 2:

Nomear para ocupante de Comissão de Licitação exclusivamente servidores que tenham comprovado conhecimento técnico e legal acerca dos procedimentos definidos pela lei e normativos para análise de propostas de preços.

Recomendação 3:

Incluir em norma interna dispositivos destinados a padronizar a elaboração do projeto básico ou termo de referência, bem como os procedimentos relativos à realização das licitações, incluindo: a forma como devem constar no termo de referência os critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global e a necessidade da observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, com a utilização exclusiva de critérios editalícios no julgamento das propostas e desclassificação de licitantes.

2.2.2.12. Constatação

Superfaturamento de preços no contrato de organização de eventos de 245 %, em média.

Na análise da execução do contrato relativo à organização de eventos do 6º Salão do Turismo, realizado de 13 a 18/07/2011, foi identificado que houve superfaturamento dos preços no percentual de 245%, em média, em 20 itens pesquisados, em comparação a preços de mercado atual e preços de outras licitações com o mesmo objeto, realizadas em 2011. As bases de preço utilizadas foram as seguintes: Conselho Nacional de Justiça (Pregão Eletrônico nº 015/2011), Ministério do Desenvolvimento Agrário (Pregão

Eletrônico nº 030/2011), Ministério das Cidades (Pregão Eletrônico nº 09/2011) e Controladoria-Geral da União (Pregão Eletrônico nº 036/2011 e 06/2009). Tendo em vista a proximidade dos preços pesquisados, foi utilizada a média dos preços como referência para identificação do superfaturamento.

Em relação aos itens da planilha (à exceção de material de expediente), identificamos a existência de superfaturamento de 245% sobre o preço de mercado. O superfaturamento foi verificado em itens relativos a mobília, alimentação, segurança, recepção e equipamentos de sonorização e iluminação, em um contrato que executou o equivalente a R\$ 9.755.069,00.

Na análise dos itens relativos a material de expediente, especificamente, identificamos superfaturamento nos preços pagos pelo Ministério do Turismo, em relação aos preços pagos pela empresa contratada, de 4.663% (os preços de mercado foram obtidos nas Notas Fiscais de material de expediente adquiridos pela própria contratada, à época, anexas ao processo). Foram analisados os preços de 33 itens de material de expediente, no universo de 86 itens previstos no Projeto Básico, o que equivale a 38% dos itens. O valor do superfaturamento é, no mínimo, de R\$ 15.580,87 no item material de expediente.

Dessa forma, o valor do superfaturamento alcançou, no mínimo, o valor de R\$ 5.773.408,19 do total do valor executado, conjugando os valores relativos a superfaturamento de itens diversos adicionados aos valores relativos ao superfaturamento do material de expediente.

Causa:

Ausência de análise crítica dos custos unitários em relação aos custos de mercado quando da realização do procedimento licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada:

O gestor se manifestou nos seguintes termos, quanto às constatações evidenciadas pela equipe de auditoria:

“(…) Assim sendo, a motivação para a escolha da modalidade de Concorrência, do tipo técnica e preço se deu pela complexidade do evento, no que se refere às dimensões, à logística, à administração e ao contingenciamento de riscos no denominado “6º Salão do Turismo”, como já discorrido anteriormente.

Logo, consoante princípio da igualdade e isonomia não pode comparar aquilo que na essência é desigual. Ou seja, não se coaduna com os melhores exercícios do direito a comparação de preços feita a partir de modalidades distintas e focadas em itens/serviços a itens de natureza comum, as quais restam despidas de qualquer cunho de complexidade.

Proceder à análise de mercado a partir de planilhas de pregões, conforme apresentado no relatório de Auditoria parece-nos um desvio injustificado que analogicamente fere ao princípio da igualdade e isonomia.

Igualmente, como já discorrido, há que se ressaltar que, apesar da licitação ter sido adjudicada em R\$ 10.400.000,00 (dez milhões e quatrocentos mil reais), o valor realmente empenhado e pago foi de R\$ 9.734.008,84 (nove milhões setecentos e trinta e quatro mil oito reais e oitenta e quatro centavos), conforme cópia das notas de empenho de anulação de saldo abaixo digitalizadas a partir do vol. III, fls. 1528, 1562/1563.

Neste sentido é preciso deixar desde já consignado que a execução contratual se mostrou eficiente na exata medida em que as metas, os objetivos, os prazos e os resultados foram todos alcançados, sendo de conhecimento e domínio público, além do que trouxe economia aos cofres, assim expressos:

- Num primeiro momento a partir da redução dos valores propostos pela licitante (valendo registrar que este processo de negociação se realiza via de regra na modalidade do pregão) por entendermos ser esta uma prática que deve nortear a Administração, consoante princípio da busca da proposta mais vantajosa.

- Num segundo momento a partir da eficaz gestão contratual que se manteve atenta para todos os atos e ações do contratante e, como decorrência, conseguiu com a minimização de custos – entre o valor proposto pela contratante na ordem de 10.900.000,00 (dez mil e novecentos reais) – que o contrato viesse a ser executado com valores finais da ordem de R\$ 9.734.008,84 (nove milhões setecentos e trinta e quatro mil oito reais e oitenta e quatro centavos), representando uma economia final de R\$ 1.165.991,16 (hum milhão cento e sessenta e cinco mil novecentos e noventa e um reais e dezesseis centavos).

Concluindo, o Salão do Turismo é licitado pela totalidade de itens necessários para sua execução, dessa forma comparar a planilha do Salão com a de outros órgãos que supostamente apresentaram o mesmo objeto não retrata a realidade dos custos apurados na fase preliminar de instrução ao certame licitatório.

Em relação ao material de expediente é preciso verificar que os valores foram pagos conforme na forma e pelos valores registrados nas notas fiscais, e não de acordo com os valores constantes da planilha o que demonstra que os Gestores e Fiscais do contrato se mostraram atentos ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e em **ABSOLUTO ZELO PARA COM O ERÁRIO PÚBLICO PARA O QUAL NÃO HOUVE QUALQUER SOMBRA DE PREJUÍZO**. Muito pelo contrário, **HOUVE, SIM, ECONOMICIDADE**".

Análise do Controle Interno:

Inicialmente, quanto ao argumento do gestor de que não seria possível realizar comparativo de itens unitários entre modalidades diversas de licitação (concorrência x pregão), cabe salientar que a equipe de auditoria não identificou elementos que caracterizassem a alegada complexidade do evento que justificasse a realização de concorrência. Dessa forma, seria perfeitamente válido o cotejamento de preços unitários de itens como água, café, cadeiras, passarelas, entre outros, independentemente da modalidade de licitação utilizada pelos órgãos pesquisados.

O posicionamento quanto ao caráter comum de contratação de empresa organizadora de eventos, inclusive, é entendimento do próprio Tribunal de Contas da União, que determina que a contratação de eventos não se adequa ao tipo “Técnica e Preço”, conforme transcrição de ementa do **Acórdão 327/2010 – Plenário**:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO CARTA-CONVITE N. 2002/282. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REALIZAÇÃO DE EVENTOS. INADEQUAÇÃO DO OBJETO DO CERTAME AO TIPO DE LICITAÇÃO TÉCNICA E PREÇO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL DO OBJETO. ATRIBUIÇÃO DE PESOS ÀS PROPOSTAS TÉCNICA E COMERCIAL DE FORMA DESPROPORCIONAL. ADOÇÃO DE CRITÉRIOS SUBJETIVOS NA AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS. DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO PARA BENEFICIAR A EMPRESA CONTRATADA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. AFASTAMENTO DO DÉBITO. MULTA. DETERMINAÇÕES (grifo nosso)

As recomendações do referido Acórdão são no sentido de que a contratação de empresa para organização de evento trata-se de objeto comum, conforme reproduzimos:

“9.4.1. adotar certame do tipo "técnica e preço" quando não estiver perfeitamente caracterizada a natureza predominantemente intelectual do objeto que se pretende contratar, considerando que tal procedimento restringe o caráter competitivo da licitação, consagrado no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93, além de contrariar o disposto no art. 46, caput, do referido diploma legal”.

Quanto à proposição defendida pelo gestor de que houve economia na execução contratual, cabe salientar que tal argumento não se sustenta no comparativo de preços realizados entre outros procedimentos licitatórios realizados pela Administração Pública, com objetos semelhantes e na mesma época, que demonstraram que a contratação realizada pelo MTur foi 245% superior aos preços obtidos por outros órgãos.

Ainda que o argumento do gestor - de que não é possível realizar comparativos de preços de modalidades licitatórias diversas - fosse válido, a mera comparação entre os valores praticados nos Salões do Turismo anteriores e o 6º Salão evidenciaria a contratação por preços elevados:

Valores das últimas edições do Salão do Turismo

Ano	Evento	Empresa	Valor	Qtdd. visitantes	% de custo sobre evento anterior
2008	3º Salão	ALCANTARA MACHADO FEIRAS DE NEGOCIOS LTDA	R\$ 7.544.086,96	87.800	-
2009	4º Salão	ALCANTARA MACHADO FEIRAS DE NEGOCIOS LTDA	R\$ 5.178.216,38	98.000	-31%
2010	5º Salão	ALCANTARA MACHADO FEIRAS DE NEGOCIOS LTDA	R\$ 3.772.464,80	109.126	-27%
2011	6º Salão	PROMO INTELIGÊNCIA TURÍSTICA LTDA.	R\$ 9.734.008,84	116.800	158%

Verifica-se que, em relação ao Salão do Turismo do ano de 2010, houve uma elevação no valor da contratação de 158%. Ao verificarmos as médias de preço dos eventos realizados nos últimos 3 anos, identifica-se que o preço médio pago pela Administração Pública foi de R\$ 5.498.256,00, cerca de 50% mais barato que a contratação em análise. Verifica-se ainda uma tendência de diminuição dos custos para a Administração Pública entre os anos de 2008 a 2010 para a realização do referido evento.

Quanto à suposta economia alegada pelo gestor ao conseguir baixar o valor da proposta da empresa contratada de R\$ 10.900.000,00 para 10.400.000,00 durante o procedimento licitatório, o que representaria uma economia de R\$ 500.000,00, cabe verificar que tal análise é realizada sem considerar elementos importantes no contexto da contratação em análise.

O edital da concorrência previa orçamento de R\$ 10.000.000,00 para a realização do evento. Dessa forma, verifica-se que, em verdade, a contratação ocorreu em valor R\$ 400.000,00 acima do valor máximo estipulado pelo gestor. Não há que se falar em economia para a Administração Pública. A rigor, tal proposta sequer deveria ter sido aceita no procedimento licitatório, conforme determina a Lei nº 8.666/93.

Quanto ao argumento de que o pagamento de material de expediente realizado pelo gestor foi com base nos valores registrados nas Notas Fiscais da Papelaria Kalunga, cabe salientar que esta equipe de auditoria realizou análise no processo de pagamento e verificou que, de fato, conforme alega o gestor, os valores foram pagos de acordo com as Notas Fiscais emitidas sobre aquisição de alguns materiais de expediente adquiridos nos dias 16/06/2011 (R\$ 565,24), dia 07/07/2011 (R\$ 5.597,31) e dia 12/07/2011 (R\$ 1.672,46).

Em razão dessa ação do gestor foi realizada economia equivalente a cerca de 0,06% do percentual do valor executado do contrato.

Não foram apontados pelo gestor outros elementos que permitam identificar que não houve o pagamento dos valores firmados por ocasião da assinatura do contrato em análise nos demais itens contratados, bem como em outras notas fiscais referentes à aquisição de material de expediente. Os demais 99 % dos itens contratados foram pagos em valores acima do preço de mercado.

Dessa forma, mantemos a constatação de que houve superfaturamento de cerca de 245% sobre o valor de mercado sobre os itens contratados.

Tais constatações evidenciam que o gestor deve buscar aprimorar seus mecanismos de contratação, especificamente quanto à avaliação dos custos de mercado, a fim de que as contratações se tornem mais econômicas para a Administração Pública.

Recomendações:

Recomendação 1:

Realizar apuração de responsabilidades sobre a contratação realizada, vez que com preços acima daqueles de mercado e tendo ocasionado superfaturamento.

Recomendação 2:

O gestor deve buscar aprimorar seus mecanismos de contratação, especificamente quanto à avaliação dos custos de mercado, a fim de que as contratações se tornem mais econômicas para a Administração Pública.

Recomendação 3:

Realizar apuração de responsabilidades sobre a contratação realizada acima dos preços de mercado, que configuram superfaturamento no valor de R\$ 5.773.408,19.

2.2.2.13. Constatação

Comercialização, por parte da contratada, de espaço de eventos locado com recursos públicos.

Identificamos que o contrato nº 04/2011 incluía cláusula que previa a concessão de permissão à empresa adjudicada para a comercialização de espaços no 6º Salão do Turismo, conforme transcrito:

“8 - DOS DIREITOS DA LICITANTE ADJUDICATÁRIA

8.1 O Ministério do Turismo concede a Licitante Adjudicatária o direito de comercializar espaços para montagem de estandes nas Áreas de Gastronomia e de Comercialização de produtos e serviços turísticos relacionados às entidades representativas do Conselho Nacional de Turismo, conforme descrito nos subitem 9.2, letras “c” e “d”, deste Projeto Básico.

Obs. A área de comercialização não poderá vender produtos que concorram com produtos vendidos em áreas conceituais do evento. Ex. artesanato, produtos da agricultura familiar entre outros”.(grifo nosso)

Não identificamos, tanto no processo licitatório quanto na execução contratual, previsão sobre de que forma deveria ter sido realizado o controle, por parte do Ministério do Turismo, quanto às receitas oriundas da comercialização dos espaços, por parte da empresa responsável pela execução do serviço.

Estavam também ausentes do processo os comprovantes de realização de controle, por parte do gestor, em relação às exigências contidas no subitem 9.2, letras “c” e “d”, do Projeto Básico, que previa uma série de condições quanto à ocupação do espaço de gastronomia e comercialização.

Causa:

Desconhecimento da legislação vigente acerca da concessão de espaços públicos.

Manifestação da Unidade Examinada:

“Antes de discorrermos nossa resposta, solicitamos que a mesma seja cotejada com os documentos que integram o ANEXO III, deste documento.

Não há que se falar em controle por parte do Ministério do Turismo, sobre as receitas oriundas da comercialização dos espaços referentes à área de gastronomia e de comercialização uma vez que os mesmos foram custeados pela contratada que pagou os valores referentes ao piso, conforme dispõe os itens 9, subitem 9.2, alíneas “c” e “d” do Projeto Básico combinado com o item 22, subitem 22.2, alíneas “c” e “d” do Edital.

Destaca-se que dos 35mil m² de área, o Ministério do Turismo pagou o correspondente a 29mil m², ficando os 6 mil m² excedentes a cargo da licitante adjudicatária”.

Análise do Controle Interno:

O gestor, em sua resposta, ratifica as impropriedades encontradas por esta equipe de auditoria.

O gestor inclusive denota que, dos 35 mil m² de área, o MTur pagou o correspondente a 29 mil m², em desatendimento ao que ele próprio estipulara em edital.

O item 1 do Edital assim determinava:

“1 - DO OBJETO

(...) A data e local serão definidos conforme disponibilidade de agenda nos centros de eventos de São Paulo-SP, que atendam as especificidades do Salão do Turismo, **com área coberta de no mínimo 35.000 m² (trinta e cinco mil metros quadrados)**, uma vez que é obrigação da empresa vencedora a contratação do centro de eventos”.

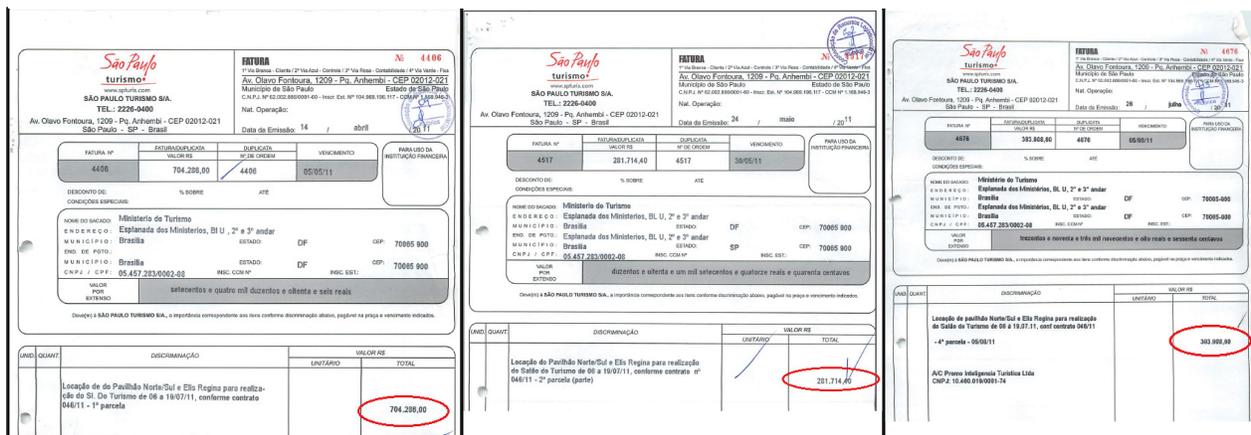
A planilha de preços anexada ao edital (Anexo V), também previa que deveriam ser apresentados os custos relativos à contratação de 35.000 m².

Da mesma forma, a empresa Promo Inteligência Turística incluiu o valor equivalente à locação de espaço de 35.000 m², conforme se verifica no na planilha de preços adjudicada:

ANEXO V - PLANILHA DE PREÇOS					
Serviço de organização e suporte geral do Salão do Turismo - Rotetiros do Brasil:					
Descrição	Unidade	Quantidade	Período	Valor Unitário	Valor Total
Planejar, organizar, gerir e executar o pré-evento, o transcurso e o pós-evento, pelo período de 1 ano para realização do Salão do Turismo - Rotetiros do Brasil, que terá área coberta de no mínimo 35.000m² público estimado de 100.000(cent mil) e 120.000(cento e vinte mil) visitantes.	Serviço	1	13 dias	1.858.200	1.857.518
SUBTOTAL:					1.857.518

Por sua vez, as notas fiscais relativas à locação de espaço, anexadas ao processo de pagamento do MTur, contradizem também as informações repassadas pelo gestor, já que, somados, os valores das NF's equivalem a 98% do valor estabelecido em contrato para a locação de espaço, conforme reproduzimos.

NOTA FISCAL 01	NOTA FISCAL 02	NOTA FISCAL 03



Identificamos que foram realizados 03 pagamentos referentes à locação de espaço que totalizaram o equivalente a 98% do valor estabelecido no contrato para pagamento dos 35.000 m2 (R\$ 1.408.572,00) conforme detalhado em tabela:

Fatura emitida pela SPTURIS pelos serviços de locação de espaço				
	Nº da NF	Data	Valor	
1	4406	05.05.2011	R\$	704.286,00
2	4517	30.05.2011	R\$	281.714,40
3	4676	05.08.2011	R\$	393.908,60
		TOTAL	R\$	1.379.909,00

Dessa forma, no cotejamento entre as informações trazidas pelo gestor e os elementos documentais obtidos no processo, não se sustentam as afirmações trazidas em sua justificativa de que somente teria pago o equivalente a 29 mil m2.

Também não foi anexada nenhuma comprovação de que a licitante tenha realizado o pagamento relativo aos 6 mil m2 de área, conforme alegado pelo gestor.

Com relação ao pagamento de locação de espaços, pudemos identificar que foi pago à empresa Promo Inteligência Turística Ltda., por um órgão público, o equivalente a R\$ 26.340 pela locação de estande de 15 m2.

DADOS DETALHADOS			
Observação do Documento:	ESTANDE NO SEXTO SALÃO DE TURISMO - BOTEIROS BRASIL EM SÃO PAULO. PROC ORGEM: 2011N0007		
Escala:	1 - ORÇAMENTO FISCAL	Tipo de Crédito: A - INICIAL (LOA)	
Fonte de Recursos:	80 - RECURSOS FINANCEIROS DISCRETAMENTE ARRECADADOS		
Unidade Orçamentária:	20214 - AGENCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC		
Função Programática:	04 - ADMINISTRAÇÃO		
Função:	122 - ADMINISTRAÇÃO GERAL		
Subfunção:	0630 - DESENVOLVIMENTO DA AVIAÇÃO CIVIL		
Programa:	2272 - GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA		
Ação:	0001 - GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA - NACIONAL		
Subtítulo (localizador):	3 - Despesas Correntes		
Linguagem Cidadã:	Grupo de Despesa: 3 - Outras Despesas Correntes		
Categoria de Despesa:	90 - Aplic. Diretas (Conta Diretas de Governo Federal)		
Modalidade de Aplicação:	39 - Outras Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		
Elemento de Despesa:	600001903020146		
Processo Nº:	INEXIGÍVEL		
Modalidade de Licitação:	Inciso: CP		
Referência da Dispensa ou Inexigibilidade:	Amparo: LEI 8666		
Nº Convênio / Contrato de Repasse / Termo de Parceria / Outros:	ART25/CP LEI 8666/93		
Detalhamento do Gasto			
Subitem da Despesa	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
22 - EXPOSIÇÕES, CONGRESSOS E CONFERÊNCIAS	1	26.340,00	26.340,00
Descrição: LOCAÇÃO / MONTAGEM / DESMONTAGEM DE STANDS E PROJETOS EM FEIRAS E EXPOSIÇÕES (0003309) Montagem, manutenção técnica e desmontagem de um estande no espaço físico de 15 m2, com a finalidade de viabilizar a participação institucional da ANAC no "6º Salão de Turismo - Rotas do Brasil", a ser realizado no período de 13 a 17 de julho de 2011, em São Paulo-SP.			

(imagem Portal da Transparência)

Caso os valores relativos à metade do que foi pago pelo órgão público (ou o equivalente a R\$ 13.170,00) tenham sido cobrados dos demais expositores ocupantes dos 6.000 m2, a empresa Promo Inteligência Turística terá obtido ganhos equivalentes a R\$ 5.260.000,00, com locação de estandes no Anhembi em espaço locado e pago com recursos públicos.

Em relação à concessão de comercialização de espaços públicos, o referencial legal é a Lei de Concessão (Lei nº 8.987/95). A referida lei prevê que, para a utilização de bens públicos, a permissão seja precedida de licitação e de contrato de adesão, conforme transcrevemos:

“Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente”.

Leciona ainda, sobre o assunto, o administrativista Hely Lopes Meirelles:

“Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso e a difere dos demais institutos assemelhados - autorização e permissão de uso - é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração.

A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal e, normalmente, de licitação para o contrato.”

Dessa forma, verificamos que o gestor se utilizou de forma não prevista em lei para a concessão, por meio de contratação de execução indireta de serviços, de permissão de comercialização de espaço locado com recursos públicos.

Verificamos também que o gestor não previu e não executou nenhum controle sobre as receitas auferidas com a comercialização dos espaços por meio da empresa contratada para a organização do 6º Salão do Turismo. A despeito de se tratar de forma não prevista em legislação para a concessão de permissão para a comercialização de espaços públicos, o gestor deveria ao menos ter realizado controle sobre a renda obtida, devendo prever que tal renda fosse revertida à Administração Pública. Tal prática, contudo, também não foi adotada pelo gestor.

Recomendações:

Recomendação 1:

No caso de previsão de comercialização de espaços em eventos, adotar procedimentos que prevejam a comercialização de tais espaços pela própria Administração, com utilização dos meios determinados na legislação referente à concessão de uso.

Recomendação 2:

Apuração de responsabilidades sobre a inclusão, em edital, de cláusula que prevê a concessão de permissão para locação de espaços locados com recursos públicos, sem o devido ressarcimento ao órgão, bem como a apuração e ressarcimento, pelos responsáveis pela irregularidade, dos valores obtidos pela contratada e não recolhidos à Administração Pública.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 2012 03332

Unidade Auditada: Secretaria Executiva

Exercício: 2011

Processo: 72031.002773/2012-16

Município/UF: Brasília/DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01 de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011.

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

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203332, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

1. Regular com ressalvas a gestão do seguinte responsável

1.1 – CPF xxx.710.639-xx

Cargo: Ordenador de despesa, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração no período de 01/01/2011 a 31/12/2011.

Referência: Relatório de Auditoria número 201203332 itens 2.2.2.3, 2.2.2.4, 2.2.2.5, 2.2.2.7, 2.2.2.8, 2.2.2.9, 2.2.2.11 e 2.2.2.12.

Fundamentação: Conduta do gestor no que diz respeito aos atos relacionados à realização do processo licitatório, bem como a homologação do processo, sem a observância dos normativos que regem a matéria e com fragilidades que deram origem a contratação de empresa para a realização do 6º Salão do Turismo em que se identifica superfaturamento.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, relacionados no rol de responsáveis do processo, que não foram explicitamente mencionados neste certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento proposto pela **regularidade** da gestão, tendo em vista a não identificação de nexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Brasília/DF, 26 de julho de 2012.

Eliane Viegas Mota
Coordenadora-Geral de Auditoria das Áreas de Turismo e de Esporte

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 2012 03332

Exercício: 2011

Processo: 72031.002773/2012-16

Unidade Auditada: Secretaria Executiva

Município/UF: Brasília/DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2011 da Unidade acima referenciada, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No escopo da auditoria anual de contas, foram evidenciados fatos que impactaram a execução do Programa Turismo Social no Brasil – Uma Viagem de Inclusão, como a ausência de aprovação do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação, a inexistência de Política de Segurança da Informação e Comunicações, a ausência de implementação de políticas capazes de diminuir a deficiência da força de trabalho, a insuficiência dos procedimentos de pesquisas de preços para a firmatura de contratos, dentre outras falhas no processamento de certame licitatório e no controle da execução de contratos e de convênios.

As principais causas estruturantes identificadas pela equipe advêm da falta de controles internos estruturados que sejam capazes de identificar fragilidades na execução dos convênios celebrados pela Unidade ou nos contratos firmados com terceiros. As principais recomendações foram para apuração das responsabilidades sobre os atos praticados, ressarcimento de valores e aprimoramento dos mecanismos de contratação.

Acerca das recomendações do Plano de Providências Permanente, verifica-se que a Unidade não adotou as providências necessárias para a solução definitiva das impropriedades

apontadas no Relatório n.º 2011 08637. Foram evidenciados avanços sobretudo na definição dos planejamentos estratégicos da Unidade, porém restam ainda na situação “pendente de atendimento” uma quantidade considerável de recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União.

Considerando os fatos registrados sobre o acompanhamento e o controle das prestações de contas de transferências voluntárias concedidas e na execução dos contratos firmados, observaram-se fragilidades nos controles internos administrativos da Unidade, resultando em exposição a riscos de gestão.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado nos Relatórios de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
xxx.710.639-xx	Ordenador de despesa, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração no período de 01/01/2011 a 31/12/2011	Regularidade com ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201203332 - Itens 2.2.2.3, 2.2.2.4, 2.2.2.5, 2.2.2.7, 2.2.2.8, 2.2.2.9, 2.2.2.11 e 2.2.2.12.
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203332.

Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 26 de julho de 2012.

Lucimar Cevallos Mijan
Diretora de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia