

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO

Exercício: 2012

Processo: 72100.000100/2013-41

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201306145

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 201306145, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, são apresentados os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 25/03/2013 a 02/05/2013, 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

Na Prestação de Contas da Entidade, verificou-se a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119 e 121/2012.

Não houve no exercício 2012, por parte da Embratur, atos de gestão relacionados aos itens 9 (Avaliação da Gestão do Uso de Cartão de Pagamento do Governo Federal) e 10 (Avaliação da Gestão de Passivos) do Anexo IV da DN-TCU-124/2012.



O Processo de Contas da Embratur é composto de forma agregada, uma vez que agrega as informações sobre as contas do Fundo de Investimento Setorial – Turismo (FISSET).

Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-119/2012, e em face dos exames realizados, efetuam-se as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União – TCU nesse item, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: a) A Embratur elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício 2012? b) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119 e 121/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria TCU nº 150/2012?

A metodologia utilizada consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão de 2012 da Entidade e as peças complementares. A análise foi realizada na versão do referido Relatório, encaminhada ao TCU em 28/03/2013.

A partir dos exames referentes ao Processo nº 72100.000100/2013-41 e ao Relatório disponibilizado no sítio eletrônico do TCU, concluiu-se que a Embratur elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal para o exercício de 2012. Além disso, verificou-se que as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012 e 124/2012 e da Portaria TCU nº 150/2012.

Ressalte-se, no entanto, que houve inconsistências de informações prestadas pela Entidade concernentes ao Rol de Responsáveis e ao Relatório de Gestão, em relação aos bens públicos de uso especial próprios da União sob a sua responsabilidade, bem como em relação aos gastos com o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), durante o exercício em análise. Tais inconsistências serão tratadas em itens específicos deste Relatório.

Os demais itens do Relatório de Gestão e as demais peças do Processo de Contas da Embratur contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos das normas vigentes já citadas.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Os principais resultados da gestão da Embratur dizem respeito às divisas geradas e à entrada de turistas estrangeiros no País. Assim, com o objetivo de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, foram analisadas as ações orçamentárias de responsabilidade da Entidade que, a princípio, tiveram maior impacto nos referidos resultados, além da materialidade envolvida, com representatividade de 69,86% do total das despesas liquidadas pela Autarquia no exercício 2012. Na tabela a seguir estão elencadas as referidas ações e as informações sobre as metas físicas respectivas.



Tabela 01: Metas físicas das principais ações do Programa 2076 – Turismo.

Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur			
Programa 2076 – Turismo			
Ação	Meta Física (divisas geradas)		
	Previsão (US\$ milhões)	Execução (US\$ milhões)	Execução/Previsão (%)
8224 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Europeu	2.460	2.460	100,00%
8228 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Norte Americano	1.275	1.270	99,61%
8230 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Latino Americano	1.449	2.005	138,37%
8232 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização em outros Mercados	657	910	138,51%
Total	5.841	6.645	113,76%

Fonte: Relatório de Gestão da Embratur de 2012.

Observou-se que o total da meta física prevista registrada no Relatório de Gestão de 2012 da Entidade para a geração de divisas foi superada em 113,76%, mesmo no cenário de crise econômica mundial. No entanto, verificou-se que a meta constante do Relatório de Gestão não corresponde à meta estabelecida no plano estratégico de *marketing* da Autarquia, o Plano Aquarela 2020 – *Marketing* Turístico Internacional do Brasil. Assim, se fosse considerada como meta para a geração de divisas aquela estabelecida no Plano Aquarela, a Entidade teria incorrido em insucesso no exercício 2012.

Quanto às metas financeiras das referidas ações, constatou-se a inconsistência das informações prestadas no Relatório de Gestão. A Entidade incluiu recursos inscritos em restos a pagar não processados nas metas financeiras realizadas, que não impactaram as respectivas metas físicas do exercício 2012. Dessa forma, no total, o correto percentual de execução financeira foi de aproximadamente 79%, e não 97% como informado no Relatório de Gestão, conforme a tabela a seguir:

Tabela 02: Metas financeiras das principais ações do Programa 2076 – Turismo

Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur				
Programa 2076 – Turismo				
Ação	Meta Financeira			
	Dotação Orçamentária (R\$)	Valor empenhado (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)	Despesa Liquidada/Dotação Orçamentária
8224 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Europeu	62.482.369	61.912.201	54.787.178	87,68%
8228 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Norte Americano	27.275.092	26.153.159	21.420.176	78,53%
8230 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Latino Americano	31.781.139	30.057.242	22.491.107	70,77%
8232 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização em outros Mercados	12668323	12371769,81	7195409,1	56,80%
Total	134.206.923	130.494.372	105.893.870	78,90%

Fonte: Relatório de Gestão da Embratur de 2012.



Em relação às outras ações, de modo geral, verificou-se a consistência das informações referentes às metas físicas e financeiras no exercício 2012, da maneira como foram apresentadas no Relatório de Gestão. No entanto, constatou-se a baixa execução financeira da Ação 4572 – Capacitação de Servidores Públicos, do Programa 2128 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Turismo, no percentual de 36,58%, bem como a ausência de meta física para a referida ação, devido à falta de planejamento das ações de capacitação. Adicionalmente, constatou-se que a meta física da Ação 8944 – Cooperação para a Promoção Turística, do Programa 2076 – Turismo, foi alcançada em quase 110% com pouco mais de 30% da meta financeira realizada, indicando a necessidade de eventual adequação da proposta orçamentária.

Por fim, quanto aos controles internos administrativos referentes ao tema, constatou-se a ausência de formalização da atividade de avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, embora tal processo ocorra anualmente no seminário de planejamento estratégico da Entidade.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

No que diz respeito à utilização de indicadores de desempenho, identificou-se que a Entidade utiliza os indicadores “geração de divisas” e “entrada de turistas estrangeiros no país” como parâmetro para medir o desenvolvimento de sua gestão.

A partir da análise da documentação relacionada, concluiu-se que o indicador “geração de divisas” apresenta fragilidades quanto aos critérios de utilidade e de mensurabilidade, enquanto o índice “entrada de turistas estrangeiros no país” não foi detalhado pela Embratur, razão pela qual não foi realizada análise aprofundada por esta equipe de auditoria.

Além desta deficiência quanto aos indicadores que visem avaliar a área finalística, constatou-se, também, a ausência de indicadores relacionados às áreas de gestão da Entidade: Resultados Quantitativos e Qualitativos; Gestão de Pessoas; Gestão de Transferências; Gestão de Compras e Contratações; Gestão do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF; Gestão de Passivos sem previsão Orçamentária; Gestão de Tecnologia da Informação; Gestão do Patrimônio Imobiliário; Gestão de Renúncias Tributárias.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A gestão de pessoas da Embratur foi avaliada quanto à adequação quantitativa e qualitativa da força de trabalho, regularidade da folha de pagamento de pessoal e cadastramento dos atos de pessoal no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – SISAC.

Na análise da constituição do quadro de pessoal da Entidade no final do ano de 2012, verificou-se que a lotação efetiva correspondia à lotação autorizada para a Autarquia. No entanto, o gestor informou que a força de trabalho da Embratur ainda está aquém do



necessário para desenvolver suas atividades institucionais, sendo a área de Tecnologia da Informação a mais crítica. Por essa razão, no final de março de 2013, foi autorizada a nomeação do restante do cadastro reserva do último concurso público realizado pela Entidade, no ano de 2010, no total de 29 servidores.

Quanto à folha de pagamento de pessoal, foram analisadas as ocorrências resultantes de levantamentos e cruzamentos de dados da base do SIAPE. Na análise, verificou-se a regularidade das situações de aparente inconsistência detectadas.

No que tange ao cadastramento dos atos de pessoal no SISAC, após o cruzamento de dados do SIAPE x SISAC realizado pela CGU, não foram encontrados registros constantes do SIAPE de admissão de pessoal ou concessão de aposentadoria ou pensão sem o respectivo lançamento no SISAC. Quanto à tempestividade dos registros, observou-se que a grande maioria dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria ou pensão foram cadastrados no SISAC no prazo de 60 dias. Por outro lado, a maioria dos atos de desligamento de pessoal não foram informados no prazo de 30 dias.

Os controles internos administrativos da área de gestão de pessoas foram considerados consistentes, tendo em vista a formalização das atividades, a distribuição das responsabilidades e a utilização de sistemas informatizados próprios e de diversos formulários como procedimentos de controle. No entanto, verificou-se a ausência de indicadores clássicos de gestão de pessoal, relativos à adequação da força de trabalho, rotatividade de pessoal, absenteísmo, índice de retenção de novos servidores, treinamento e desenvolvimento.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A Divisão de Convênios – DCV da Embratur constitui o setor responsável por acompanhar e orientar as atividades relacionadas à formalização dos convênios, contratos de repasse, acordos e instrumentos congêneres e suas prestações de contas. Este setor é desmembrado entre o Serviço de Celebração de Convênios – SCC e o Serviço de Análise de Prestação de Contas – SAC.

No ano de 2012, esteve vigente o total de 38 transferências, somando o montante de R\$ 4.419.320,98. Em 31/12/2012, observou-se que das 38 transferências, 36 estavam com a situação “aguardando prestação de contas” e 02 com “prestação de contas em análise”. Não havia, na referida data, transferências com situação aprovadas, reprovadas ou com “omissão no dever de prestar contas”, tampouco instauração de Tomada de Contas Especial.

As análises efetuadas pela equipe de auditoria foram realizadas por meio de consulta ao Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2012, ao Sistema SICONV, bem como às respostas apresentadas às Solicitações de Auditoria, permitindo evidenciar a insuficiência dos controles da Entidade quanto à gestão das transferências voluntárias.



A consulta ao SICONV identificou convênios com datas expiradas para apresentação e análise de prestação de contas, fato que suscitou questionamentos à Embratur. Pela manifestação da Entidade foi possível constatar fragilidades como morosidade na análise da prestação de contas das transferências pelo concedente, medidas protelatórias relacionadas a reiteradas notificações ao conveniente sobre pendências de documentos e registros desatualizados da situação dos convênios no Sistema SICONV.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A avaliação da gestão das compras e contratações foi realizada com ênfase na verificação da regularidade das contratações diretas por inexigibilidade e por dispensa de licitação, além da análise da utilização de critérios de sustentabilidade ambiental pela Entidade. As considerações referentes à área Tecnologia da Informação foram realizadas em item próprio deste relatório.

Segundo consulta realizada no SIASG-DW e no sítio da Embratur na Internet, foram formalizados 22 (vinte e dois) contratos pela Entidade no âmbito do Sistema de Serviços Gerais – SISG no exercício 2012, totalizando a quantia de R\$ 8.041.290,47. Desses 22 contratos, 09 (nove) se referem a contratações diretas, que totalizaram o valor de R\$ 5.672.923,82, o que corresponde a 70,55% do total contratado pela Embratur em 2012.

O Contrato nº 06/2012, celebrado mediante inexigibilidade de licitação com a empresa *Better World – Comunicação, Publicidade e Entretenimento S.A.* (estrangeira) para a aquisição do direito de participação da Embratur nos eventos *Rock in Rio Lisboa e Rock in Rio Madrid 2012*, foi analisado em função dos critérios de relevância e de materialidade, com representatividade correspondendo a 62,67% das inexigibilidades formalizadas pela Entidade em 2012 que geraram contratos no SISG, conforme a tabela a seguir:

Tabela 03: Inexigibilidades de licitação da Embratur que originaram contratos no SISG no exercício 2012.

Quantidade	Valor (R\$)	Valor (R\$) executado no Contrato nº 6/2012	Representatividade
04	5.487.543,32	3.438.806,48	62,67%

Fonte: SIASG-DW.

Na análise quanto à formalização contratual, foi constatada a ausência de orçamento detalhado que expresse a composição dos custos unitários da contratação. Quanto ao pagamento, verificou-se a sua regularidade no Programa de Trabalho nº 23.695.2076.8224.0001: Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu.

Quanto às dispensas de licitação, foram analisados os Contratos nº 12 e nº 17/2012, conforme os dados básicos descritos nas tabelas a seguir:



Tabela 04: Dispensas de licitação da Embratur que originaram contratos no SISG no exercício 2012

Quantidade	Valor (R\$)	Valor (R\$) executado nos Contratos nº 12 e nº 17/2012	Representatividade
05	185.380,50	22.220,00	11,99%

Fonte: SIASG-DW.

Tabela 05: Dispensas de licitação da Embratur analisadas.

Contrato	Empresa (CNPJ)	Objeto	Valor (R\$)	Fundamento da Dispensa
12/2012	Queiroz Tecnologia em Informática Ltda (05.000.566/0001-37)	Prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva em 20 (vinte) aparelhos de fax da Embratur.	7.440,00	Art. 24, II, da Lei nº 8.666/93.
17/2012	Metroquattro – Arquitetura e Tecnologia Ltda – EPP (00.956.114/0001-00)	Confecção de projeto básico com vistas à realização de especificações técnicas de Programação Visual para instalação de Sistema de Identificação e Sinalização interna e externa do edifício da Embratur em Brasília – DF	14.780,00	Art. 24, I, da Lei nº 8.666/93.

Fonte: Processos nº 72100.000739/2012-46 e nº 72100.001042/2012-92 da Embratur.

Na análise realizada, verificou-se a regularidade das contratações quanto à adequação da formalização. Os pagamentos no Contrato nº 12/2012, no Programa de Trabalho nº 23.122.2128.2000.0001: *Administração da Unidade*, foram efetuados regularmente. Quanto ao Contrato nº 17/2012, não foi realizado pagamento no exercício 2012.

Também foi analisada a adequação da formalização do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato nº 35/2007, referente à renovação da locação do imóvel de propriedade da Construtora Ipê Ltda. (CNPJ: 01.651.769/000-32), administrado pela imobiliária Azevedo Imóveis (CNPJ: 02.714.608/0001-03), para o depósito do material promocional da Embratur.

A locação do imóvel iniciou-se em 09/11/2007, mediante a Dispensa de Licitação nº 189/2007, com fundamento no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/1993. Por meio da formalização do referido termo aditivo, o Contrato nº 35/2007 foi prorrogado pela quinta vez em 09/11/2012, para vigorar por mais 12 meses, com fundamento no art. 51 da Lei nº 8.245, de 18/10/1991, no valor mensal de R\$ 16.387,08.

Na análise, embora verificada a regularidade dos pagamentos dos aluguéis realizados no exercício 2012, no Programa de Trabalho nº 23.122.2128.2000.0001: *Administração da Unidade*, foi constatada deficiência na instrução do processo relativamente à pesquisa de mercado realizada previamente à formalização de aditivo contratual, todavia sem resultar em prejuízo ao Erário.

Quanto à sustentabilidade ambiental, foram identificadas boas práticas na gestão relacionadas ao tema, como a utilização de certificação ambiental nos procedimentos licitatórios, a produção de material promocional sustentável, a separação e a destinação de resíduos recicláveis descartados e a promoção de campanhas de proteção ao meio ambiente entre os servidores. No entanto, verificou-se a ausência de rotina de inserção



de critérios de sustentabilidade ambiental prescritos na IN/SLTI/MPOG nº 01/2010 e na Portaria/SLTI-MPOG nº 02/2010 para as compras e contratações.

Com base nas análises efetuadas, os controles internos administrativos da gestão das compras e contratações foram considerados consistentes. Porém, não foram adotadas as medidas necessárias para a formalização interna das atividades desenvolvidas nos procedimentos licitatórios, nem foram identificados indicadores de gestão.

Quanto aos pagamentos dos contratos analisados, verificou-se boa estrutura de controles internos, uma vez que estão fortalecidos pela existência de rotinas bem estabelecidas, principalmente com o auxílio de manual e de *check-list* baseados em itens que refletem as exigências normativas e as boas práticas recomendadas para esse processo de trabalho.

2.7 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Não houve no exercício 2012, por parte da Embratur, atos de gestão relacionados ao uso de suprimento de fundos e/ou cartão de pagamento do Governo Federal.

2.8 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Não houve no exercício 2012, por parte da Embratur, atos de gestão relacionados à gestão de passivos.

2.9 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Apesar de haver instituído formalmente um Comitê Gestor de Tecnologia da Informação, possuindo, entre outras, atribuições de planejamento estratégico das ações de TI, a Embratur não possui Plano Diretor de TI, o que evidencia a necessidade de a Entidade aperfeiçoar o seu processo de planejamento, de forma a organizar estratégias e ações da área de TI e aumentar a efetividade da atuação do referido comitê.

A Embratur possui uma Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) em vigor, aprovada em 2012, além de um Comitê de Segurança da Informação e Comunicações. A POSIC, juntamente seus planos de ação, foram elaborados com auxílio de uma consultoria em segurança da informação, contratada para este fim específico em 2011.

Quanto aos recursos humanos, a Embratur apresenta déficit de pessoal especializado em TI. Possui seis servidores do quadro permanente atuando na área de TI, mas sem formação nessa área. Destaca-se também que não há, em seu quadro de pessoal, carreiras específicas para a área de TI. Por intermédio do Ofício nº 36/2012/Presi/Embratur, de 29/02/2012, a Entidade solicitou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) analistas de TI para compor o seu quadro, mas, por meio do Ofício nº 1486/2012/DSR/SLTI-MP, o MPOG informou que não teria como disponibilizar tais servidores devido à grande demanda que vem recebendo dos



órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP). Assim, os principais serviços de TI disponíveis na Embratur são executados por empresas terceirizadas, como os serviços de suporte a usuários, de suporte à infraestrutura de TI e de desenvolvimento de sistemas. A transferência de conhecimento se realizará por intermédio das documentações e bases de dados geradas a partir da execução das atividades, conforme definido em cada contrato.

A Embratur não definiu uma Metodologia de Desenvolvimento de Software (MDS) própria para os projetos de desenvolvimento de software. A Entidade vem utilizando a MDS do Tribunal Superior do Trabalho, órgão gerenciador de uma ata de registro de preços (Pregão Eletrônico TST 124/2009) à qual a Embratur aderiu para prestação de serviços de desenvolvimento de software. As atividades de desenvolvimento de sistemas são executadas por meio do Contrato nº 92/2011, firmado com a empresa Squadra Tecnologia S.A., ao valor de R\$ 3.958.350,00 anual, para o fornecimento de 15 mil pontos de função. Os pagamentos são feitos mediante entrega das funcionalidades, a partir da contagem dos pontos de função.

Para análise das contratações de TI, foi selecionado o contrato com a empresa CPM Braxis Outsourcing, referente à prestação de serviços de suporte aos usuários e de suporte à infraestrutura de TI da Embratur. Esse contrato foi formalizado em 2009, resultado de uma adesão a Ata de Registro de Preços, e, portanto, a análise restringiu-se à execução do contrato no exercício financeiro de 2012. Foi a realização de despesas antieconômicas no valor de, pelo menos, R\$ 1.759.180,75 anuais, referente a valores pagos a maior pela Embratur, tendo em vista o valor de mercado desse tipo de serviço.

2.10 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A Embratur é responsável pela gestão de 03 (três) bens imóveis de uso especial de propriedade da União. Dois deles estão localizados em Brasília: a sede, de 900m², e um terreno vazio, de 9.000m². O outro imóvel está localizado no município de Manaus/AM, medindo 2.281 ha.

Além desses, a Embratur é responsável por 01 (um) imóvel locado de terceiro também localizado em Brasília/DF, de cerca de 3.640m², para o armazenamento de materiais diversos e promocionais. Na análise do processo de locação do referido imóvel, verificou-se que o valor do aluguel corresponde ao valor de mercado.

Os referidos imóveis estão devidamente registrados no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet.

No exercício 2012, a Embratur somente promoveu gastos com manutenção no imóvel onde funciona o edifício sede, de propriedade da União. Assim, não foi realizada análise quanto à indenização, pelo locador, de benfeitoria útil e necessária, nos termos do art. 35 da Lei nº 8.245/1991.

Quanto aos controles internos administrativos para a gestão do patrimônio imobiliário da Embratur, constatou-se a insuficiência da estrutura no que tange à formalização das



atividades e definição clara das responsabilidades, bem como deficiências na pesquisa de mercado para a renovação da locação do imóvel de terceiro e na avaliação do imóvel localizado no município de Manaus/AM, que está com prazo de validade vencido há mais de cinco anos.

2.11 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Por força do Decreto nº 6.761/2009, a Embratur é responsável pela concessão administrativa da renúncia de receitas referentes ao Imposto sobre a Renda – IR, de forma que está sujeita à avaliação do presente item estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, de acordo com o art. 257 do Regimento Interno do TCU.

A renúncia tributária concedida pela Embratur consiste na redução a zero da alíquota do IR incidente na fonte sobre as remessas de valores ao exterior efetuadas para pagamento das despesas com a promoção de destinos turísticos brasileiros.

No ano de 2012, foram formalizados 110 processos na Embratur para a concessão da renúncia de receita do IR, totalizando R\$ 5.561.052,19 em benefício tributário.

A partir da análise do Decreto, verificou-se que a Embratur não realiza acompanhamento das renúncias que concede, nem analisa as prestações de contas respectivas, ficando a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB a análise quanto ao aspecto fiscal das informações sobre os valores pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos a residentes ou domiciliados no exterior. O controle exercido pela Embratur ocorre antes do deferimento da renúncia, mediante parecer técnico de enquadramento do serviço como promoção do turismo brasileiro no exterior.

Os controles internos administrativos para a concessão da renúncia tributária prevista no Decreto nº 6.761/2009 foram considerados consistentes, uma vez que existem normativos que definem suficientemente os papéis exercidos e as rotinas de trabalho, além da existência de segregação de funções. No entanto, não foram identificados mecanismos de avaliação de riscos e indicadores relativos à atividade de concessão das renúncias de receitas.

2.12 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Por meio de pesquisa no sítio eletrônico do TCU acerca de Acórdãos e Decisões, incluindo os inseridos em “Relações”, foi verificado que não houve determinações expressas expedidas pelo TCU para serem acompanhadas pelo controle interno (Secretaria Federal de Controle Interno e/ou Controladoria-Geral da União), no exercício de 2012, em relação à gestão da Embratur.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Da análise das providências informadas em relação às recomendações exaradas pela Secretaria Federal de Controle Interno no Relatório de Auditoria Anual de Contas n.º



201203452, que trata da avaliação da gestão da Embratur referente ao exercício de 2011, identificou-se que das 17 recomendações emitidas, 03 foram atendidas, 04 foram parcialmente atendidas e 10 foram classificadas como pendentes de atendimento, com impacto na gestão.

Assim, verificou-se que a Entidade não adotou as providências necessárias para a solução definitiva de algumas falhas que foram apontadas no referido Relatório. Foi evidenciado que 82,35% das recomendações emitidas pela Secretaria Federal de Controle Interno continuam pendentes de atendimento, dessas 23,53% se encontram parcialmente atendidas.

2.14 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

A Embratur não é prestadora de serviços diretamente ao cidadão, razão pela qual não implementou a carta de serviços ao cidadão e está dispensada quanto ao atendimento do Decreto nº 6.932/2009.

2.15 Avaliação do CGU/PAD

Por meio das informações prestadas e documentações apresentadas à equipe de auditoria, identificou-se adequabilidade e regularidade do cadastro de informações da Embratur no Sistema CGU-PAD.

2.16 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

Na estrutura da Embratur, a Autarquia possui a Unidade de Auditoria Interna – AUDIT, a qual é Órgão Seccional, ligado à Presidência, composta por uma Auditora Chefe e as Divisões de Auditoria Preventiva e de Auditoria de Gestão.

Em análise ao Parecer, anexo ao Processo de Contas nº 72100.000100/2013-41, constatou-se que ele contém os elementos previstos para as entidades da administração pública indireta, dispondo sobre sistemática para acompanhamento das recomendações, forma de comunicação dos pareceres e relatórios à Presidência.

Em termos gerais, observou-se que a Auditoria Interna possui autoridade dentro da Entidade examinada no que diz respeito à apresentação tempestiva e obrigatória das informações solicitadas e ao acesso irrestrito ao que for relevante à execução de suas auditorias e fiscalizações.

2.17 Avaliação do Cumprimento do TCJ - Terceirizações

A avaliação do cumprimento do TCJ conforme prescreve a Portaria MP/CGU nº 494/2009, de 18/12/2009, foi efetuada a partir da verificação se todos os terceirizados considerados irregulares foram substituídos.



A metodologia consistiu nas seguintes etapas de avaliação: (i) verificação de que todos os contratos que amparavam os terceirizados foram encerrados; (ii) verificação de que todos os terceirizados irregulares quando substituídos tiveram o nome publicado no DOU; (iii) verificação de que o nome de todos os servidores de carreira substituídos foram publicados no DOU. O resultado das avaliações permite concluir que a Entidade atendeu satisfatoriamente às determinações da Portaria nº 494/2009, de 18/12/2009.

2.18 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

Na análise do Relatório de Gestão de 2012 da Embratur, tendo em vista que a Entidade é integrante do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM, nos termos do art. 4º do Decreto nº 6.555, de 08/09/2008, verificou-se que foi relatado o conteúdo específico definido na Parte B, Anexo II, da Decisão Normativa TCU nº 119/2012.

No referido relatório foram apresentados os gastos realizados pela Entidade com ações de publicidade e de propaganda, detalhadas por contrato e por publicidade institucional e mercadológica. Não houve gastos com publicidade legal e de utilidade pública.

No que concerne às ações de patrocínio, a Entidade informou que realizou apenas uma ação na referida modalidade.

2.19 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de verificar se os controles internos administrativos garantem o alcance dos objetivos estratégicos da Embratur, foram avaliados os componentes dos controles internos das diversas áreas de gestão da Entidade, com ênfase para aquelas áreas diretamente identificadas com os macroprocessos finalísticos da Autarquia, quais sejam: avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, gestão das compras e contratações, gestão das transferências e concessão de renúncias tributárias.

Na análise, observou-se que o componente de procedimentos de controle, referente à instituição e formalização das rotinas de trabalho da Entidade, teve a melhor avaliação, enquanto que o componente de informação e comunicação teve o pior resultado, devido à inexistência de indicadores de gestão nas diversas áreas. Já os componentes de ambiente de controle, de avaliação de risco e de monitoramento tiveram avaliação mediana, que não foi superior tendo em razão da ausência de formalização das atividades em algumas áreas de gestão, da não instituição de mecanismos formais de avaliação de riscos em várias áreas e do percentual de 82,35% de recomendações emitidas pela CGU pendentes de atendimento.

Em que pesem os pontos negativos, considerou-se consistente a estrutura de controles internos administrativos mantida pela Embratur para o alcance dos seus objetivos estratégicos.



2.20 Ocorrência com dano ou prejuízo

Achados da Auditoria - nº 201306145

- Realização de despesas antieconômicas na execução do Contrato nº 12/2009, referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação, de pelo menos R\$ 1.759.180,75 no exercício de 2012.

3. Conclusão

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

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submete-se o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Registra-se que as informações e as constatações apresentadas neste trabalho foram estruturadas, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizadas em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentárias específicos.

Brasília/DF, 24 de Julho de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Turismo e Esportes



1 BRASIL: DESTINO TURISTICO INTERNACIONAL

1.1 GESTAO E ADMINISTRACAO DO PROGRAMA

1.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Realização de despesa antieconômica na execução do Contrato nº 12/2009, referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação, de pelo menos R\$ 1.759.180,75 no exercício de 2012.

Fato

Foi analisado o Processo nº 72100.000471/2009-47, que trata da formalização e dos pagamentos do Contrato nº 12/2009, celebrado entre a Embratur e a empresa UNITECH (CNPJ 00.717.511/0003-90), posteriormente renomeada CPM Braxis Outsourcing S/A. O processo licitatório desse contrato deu-se por meio de adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) oriunda do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 55/2008, realizado pela Universidade Federal da Bahia - UFBA, e objetivou a contratação de empresa para prestação de serviços de suporte à infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação.

O contrato em questão foi assinado em 12/06/2009, no valor anual estimado de R\$ 5.299.810,77 (cinco milhões, duzentos e noventa e nove mil, oitocentos e dez reais e setenta e sete centavos), resultado da adesão aos itens 1 e 2 da Ata de Registro de Preços (ARP) supracitada. A vigência inicial era de 12 (doze) meses, a contar de sua assinatura, podendo ser prorrogado mediante termo aditivo por períodos iguais e sucessivos até um máximo de 5 (cinco) anos.

O item 1 dessa ARP tem como objeto a prestação de serviços de Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação, também conhecido como *Service Desk*. Já o item 2 se refere à contratação de perfis específicos da área de informática, para serviços técnicos de apoio ao centro de processamento de dados, tais como técnicos de suporte, analistas de sistemas, programadores e consultores.

Apesar de o Decreto nº 3.391/2001, que era vigente na época, permitir a utilização da ata por qualquer órgão ou entidade que não tenha participado do certame licitatório, este dispõe ainda que é obrigatória a comprovação da vantajosidade, o que não aconteceu em relação ao item 1 (Central de Serviços de TI). Esse serviço foi licitado a um valor global fixo no pregão eletrônico para registro de preços, não havendo definição de valores unitários para os serviços a serem prestados. Desta forma, no ato do pregão eletrônico, as empresas definiram suas propostas baseadas nas estimativas de volume de serviços e no tamanho do parque tecnológico da UFBA, órgão gerenciador da ata. Ou seja, as empresas participantes utilizaram parâmetros como a quantidade de computadores, de impressoras, de usuários e de número de chamados de usuários, para estimar o volume de serviços e definir o valor de suas propostas.



Contudo, na adesão à referida ata de registro de preços por parte da Embratur, o preço não sofreu nenhum reajuste, mesmo sendo o parque computacional da Embratur equivalente a apenas 5% do tamanho do parque computacional do órgão gerenciador da ata, a UFBA. A Tabela 06 apresenta um quadro comparativo entre esses parques computacionais:

Tabela 06: Comparação entre os parques computacionais do órgão gerenciador da ARP (UFBA) e do órgão que atuou como "carona" na ARP (Embratur).

	UFBA	Embratur
Estações de trabalho	5.000	230
Impressoras	800	40
Usuários	4.850 funcionários + 19.000 alunos	158 servidores + 51 estagiários + terceirizados.*
Qtde de chamados por ano	48.708 (estimado)	5.311 (realizados em 2012)
Locais de prestação de serviço	04 cidades (Salvador, Vitória da Conquista, Barreiras, Olivera dos Campinhos)	Sede da Embratur (Brasília)

*Quantitativo em 31/12/2012, conforme o Relatório de Gestão de 2012 da Embratur.

Fonte: Processo nº 72100.000471/2009-47.

Destaca-se também que, além de o parque computacional da UFBA guardar as diferenças mencionadas, no caso da UFBA, o serviço de gerenciamento e operação da central de serviços de TI seria prestado em mais de uma cidade, o que não acontece na Embratur.

Dadas essas diferenças entre os parques computacionais das duas entidades, e dada a ausência de valores unitários para a precificação dos serviços, verifica-se que não seria vantajoso para a Embratur aderir ao item 1 dessa ARP pagando o mesmo valor pago pela UFBA. Contudo, a Embratur contratou esse serviço da CPM Braxis pelo mesmo valor global que a UFBA havia contratado, ou seja, R\$ 2.999.999,97 (dois milhões novecentos e noventa e nove mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e sete centavos) por ano de serviços prestados.

Em 15/05/2012, a Coordenadora de Suporte Tecnológico da Embratur encaminhou memorando à Diretoria de Administração e Finanças (DAFIN) solicitando autorização para a prorrogação do contrato e encaminhamento da solicitação à Divisão de Material e Patrimônio para realização de pesquisa de mercado. A cotação de preços foi feita por meio do envio de mensagens eletrônicas para diversos órgãos da Administração Pública Federal, bem como para empresas da área de Tecnologia da Informação. Alguns órgãos responderam informando que não mantinham contrato com objeto similar àquele pretendido pela Embratur. Quanto às empresas, apenas uma respondeu à solicitação de orçamento, a empresa IBrowse Consultoria e Informática Ltda (CNPJ: 02.877.566/0001-21), que apresentou o valor do orçamento três vezes maior que o valor que a Embratur pagava na época pelos referidos serviços. Assim, o Contrato nº 12/2009 foi renovado com a empresa CPM Braxis, em 12/06/2012, à conta do Programa de Trabalho 23.122.1163.2272.0001, por intermédio do Terceiro Termo Aditivo, pelo mesmo valor anual que era pago anteriormente, R\$ 2.999.999,97.



Diante disto, questiona-se mais uma vez a vantajosidade da manutenção desse contrato. Apesar de ter havido um processo de cotação de preços para prorrogação de sua vigência, por meio do envio de mensagens eletrônicas para diversas empresas, esse processo não foi efetivo. Isso porque além de ter recebido resposta de apenas uma empresa, não foram encontradas, no processo de contratação e de pagamento, outras formas de pesquisa de preços, como, por exemplo, a busca por contratos similares em outros órgãos pelo *Comprasnet*. Adicionalmente, não se pode alegar a especificidade do objeto, pois a prestação de serviços de suporte a usuários e de suporte à infraestrutura tecnológica, objeto dessa contratação, é um dos serviços mais comuns da área de Tecnologia da Informação.

Assim, com vistas a estimar o valor de mercado deste serviço, foi levantada uma relação de contratos em execução em outros órgãos da Administração Pública Federal, com objetos similares, apresentada na Tabela 07, tendo a maioria, inclusive, volumes de serviços maiores que os executados na Embratur.

Tabela 07: Cotação de preços para prestação de serviços de Central de Serviços para suporte a usuários e à infraestrutura de Tecnologia da Informação.

Órgão	Pregão (nº/ano)	Chamados de usuários	Estações de trabalho	Impressoras	Valor da proposta vencedora (R\$)	Empresa
<i>Embratur</i>	<i>55/2008 adesão a ata UFBA</i>	<i>5.311 realizados em 2012</i>	230	40	2.999.999,97	<i>CPM Braxis Outsourcing S.A.</i>
Anatel	12/2008	26.400/ano	1.300	350	478.768,08	Central IT Tecnologia da Informação Ltda
TRE-MA	98/2012	12.000/ano	1259	1065	566.909,16	OER Informática
DPF/RN	05/2012	18.000/ano	700	138	928.205,88	Lanlink Informatica Ltda
MDS	53/2012	25.000/ano	2060	200	1.015.000,00	Algar Tecnologia
TST	74/2010	40.692/ano	3.387	1.922	1.407.295,56	Nova Planalto Serviços Gerais Ltda

Fonte: Sítio eletrônico www.comprasnet.gov.br.

A Tabela 07 apresentada demonstra que o valor de mercado de uma Central de Serviços de TI é consideravelmente menor do que o valor que vem sendo pago pela Embratur à empresa CPM Braxis. Além disso, verificou-se, na ata de lances do Pregão MDS nº 53/2012, cuja data de entrega das propostas foi em 27/12/2012, que a própria empresa CPM Braxis apresentou proposta no valor de R\$ 1.015.090,00 (um milhão quinze mil e noventa reais) naquele certame. Ou seja, a CPM Braxis apresentou proposta ao Ministério do Desenvolvimento Social para executar o mesmo tipo de serviço, para o mesmo período de tempo, sendo ainda que o volume de serviços estimado é 5 vezes maior do que vem sendo executado na Embratur, a um valor equivalente a um terço do valor pago pela Embratur.



Diante do exposto, constata-se a existência de antieconomicidade e desvantajosidade na prestação dos serviços de Gerenciamento e de Operação da Central de Serviços de Tecnologia da Informação da Embratur.

A seguir, detalhar-se-á o cálculo dos valores pagos a maior pela Embratur.

Preliminarmente, registra-se que dentre os R\$ 2.999.999,97 firmados em contrato, os serviços foram pagos, em 2012, da seguinte forma:

Tabela 08: Valores pagos em 2012 pela Embratur à empresa contratada.

Operação da central de serviços	Valor do Posto de Atendimento	Serviços extraordinários	Total
R\$ 2.741.987,40	R\$ 32.283,35	R\$ 6.349,90	R\$ 2.780.620,65

Fonte: Processo nº 72100.000471/2009-47

A terceira coluna, referente a serviços extraordinários executados fora do horário normal, não será considerada para cálculo dos valores pagos a maior, tendo em vista que foram serviços pagos por valores unitários, mediante medição de horas trabalhadas. Assim, o total pago, descontando-se os serviços extraordinários, é de R\$ 2.774.270,75.

Para o cálculo dos valores pagos a maior foi considerada a proposta ofertada pela própria empresa CPM Braxis no Pregão MDS nº 53/2012, no valor de R\$ 1.015.090,00, mesmo havendo contratos com valores menores apresentados na Tabela 07.

Assim, constata-se a realização de despesa antieconômica na execução do Contrato n.º 12/2009 de, pelo menos, R\$ 1.759.180,75 (um milhão setecentos e cinquenta e nove mil cento e oitenta reais e setenta e cinco centavos), considerando apenas os valores referentes ao exercício de 2012.

Causa

O Presidente da Embratur, autoridade máxima da Autarquia, responsável por praticar os atos de gestão que se fizerem necessários, nos termos do art. 5º do Regimento Interno da Entidade, em 11/06/2012, assinou o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 12/2009, que prorrogou a vigência do Contrato de 12/06/2012 a 12/06/2013. Essa conduta acarretou em condições desvantajosas para a Administração, uma vez que a prorrogação dos serviços de Tecnologia da Informação foi realizada para servir a estrutura tecnológica amplamente superior à estrutura disponibilizada na Embratur. Tal fato contrariou o disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993, ocasionando prejuízo ao Erário.

Já o Diretor de Administração e Finanças - Substituto, por intermédio do Despacho DAFIN s/nº, de 04/06/2012, de acordo com a competência de supervisão atribuída no art. 17 do Regimento Interno da Embratur, considerou vantajosas as condições do Contrato nº 12/2009 visando à sua prorrogação. Tal conduta contribuiu para a prorrogação do Contrato nº 12/2009 em condições desvantajosas para a Embratur, em desatendimento ao disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993 e causando prejuízo ao Erário.

Adicionalmente, a Coordenadora de Suporte Tecnológico e o Chefe da Divisão de Material e Patrimônio, ambos vinculados à Diretoria de Administração e Finanças,



deixaram de observar os preços praticados no mercado para prestação dos serviços de atendimento e de suporte à infraestrutura de Tecnologia da Informação.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, encaminhado por meio do Ofício nº 17.166/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 07/06/2013, o gestor se manifestou por intermédio do Memorando nº 44/2013/DAFIN, de 14/06/2013, anexo ao Ofício nº 33/2013/AUDIT, nos seguintes termos:

“A adesão observou todos os requisitos legais, apresentando-se como opção mais vantajosa para a EMBRATUR efetivar a contratação, tendo sido realizada a indispensável pesquisa de mercado para identificar a sua vantajosidade.

A pesquisa feita a partir do Termo de Referência contendo o detalhamento dos serviços a serem prestados a EMBRATUR considerou as cotações apresentadas e revelou que o preço registrado na ata era significativamente inferior aqueles praticados no mercado, como mapa de apuração anexo.

Muito embora tenha sido identificada a diferença dos parques computacionais da UFBA e da EMBRATUR, conforme apontado pela auditoria, o preço global registrado para a operação da Central de Serviços (item 1 do contrato), revelou-se vantajoso para o atendimento da demanda deste Órgão.

Da mesma forma, a prorrogação do contrato foi feita sem modificação do preço aderido originalmente e com a realização de nova pesquisa apontando a vantajosidade. Como reconhece a auditoria, o preço cotado no momento da prorrogação apontava valores três vezes superiores àqueles contemplados na Ata de Registro de Preços, tendo sido realizada ainda, consulta a diversos Órgãos para apurar as condições dos contratos semelhantes celebrados pela Administração Pública.

A resposta apresentada por todos os Órgãos consultados demonstrou que não existia contrato com objeto semelhante que pudesse servir de parâmetro para a comparação do preço contratado, indicando que os contratos trazidos pela auditoria para caracterizar indício de superfaturamento não servem aquele fim, conforme será demonstrado adiante.

Desse modo, no momento da prorrogação do contrato os elementos obtidos pela EMBRATUR eram suficientes para comprovar a vantajosidade da manutenção do contrato.

Isso foi confirmado pelo Tribunal de Contas da União que examinou outros contratos originados da Ata de Registro de Preço do Pregão 55/2008 da UFBA e, chegando a mesma conclusão, reconheceu que os valores eram compatíveis com os preços de mercado (Acórdão 301/2013 – Plenário).

O comparativo de preços realizado pela auditoria não se presta a afastar essa conclusão porque as diferenças dos objetos contratados impedem o confronto realizado.

Além da diferença de escopo dos objetos, a unidade de referência de prestação de serviços técnicos do MDS, denominada de UPST – Unidade de



Prestação de Serviço Técnico, por grau de classificação em escala de 1 até 4xUPST por serviço (equivalente a uma hora de serviço de um profissional realizando uma atividade), evidenciando-se que a métrica utilizada para fins de quantificação e remuneração dos serviços realizados pela Contratada, não é a mesma utilizada para remuneração dos serviços prestados na EMBRATUR, uma vez que este é composto por um valor fixo mensal.

Informamos ainda que o MDS realizou 02 (dois) pregões, 51/2012 (Administração de Dados e Administração de Banco de Dados) - valor final do certame foi de R\$ 2.299.691,52,

Para o Pregão 53/2012 (Suporte em Tecnologia da Informação) - valor final do certame foi de R\$ 1.015.000,00, totalizando um valor total de R\$ 3.314.691,52. Os objetos dos editais do MDS são realizados pelo Item 1 do contrato 12/2009 – CPMBraxis/EMBRATUR.

A Planilha abaixo demonstra o escopo de cada contrato”

Escopo EMBRATUR (item 1)	Escopo MDS
<p>1. A Central de Serviços deve ser responsável pelo fornecimento de um ponto único de contato para os usuários da EMBRATUR visando a tratar todos os incidentes, problemas, requisições de mudanças e questões relacionadas com os serviços de TIC da EMBRATUR, assim como estabelecer uma interface com outras atividades correlatas com a prestação de serviços, notadamente os contratos de manutenção e as várias Áreas Operacionais do CPD.</p> <p>2. Gestão de incidentes - restaurar a operação normal dos serviços o mais rápido possível e minimizar os impactos adversos para os usuários.</p> <p>3. Gestão de problemas - minimizar os impactos negativos dos incidentes ou problemas causados por erros da infraestrutura de TIC e prevenir a recorrência de incidentes relacionados a estes erros.</p> <p>4. Gestão da configuração - prover um modelo lógico de identificação dos itens de configuração de TIC e seus relacionamentos.</p> <p>5. Gestão das mudanças - minimizar o impacto das mudanças de TIC (hardware, software, sistemas, equipamentos) na qualidade e disponibilidade dos serviços de TIC.</p> <p>6. Gestão de liberações implantar as mudanças de TIC.</p> <p>7. Gestão da serviço de Voz, Dados e Imagem.</p> <p>8. Gestão de conectividade de rede;</p> <p>9. Processo “Monitoramento e Operação dos recursos de TIC” que visa garantir a execução dos processos rotineiros de TIC e a disponibilidade dos recursos gerando a confirmação da execução dos</p>	<p>1. Planejamento, implantação, operação e gestão de Central de Atendimento (Service Desk) aos usuários do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;</p> <p>2. Serviço de resolução de incidentes e problemas por meio de tratamento diferenciado por complexidade, severidade e criticidade apresentados;</p> <p>3. Requisições de serviços comuns em função da necessidade de manutenção e conservação do seu parque computacional;</p> <p>4. Customização de ferramenta de gestão de demandas em funcionamento no MDS.</p> <p>5. Quantidade de atividade abrangida pelo escopo da Ata = 45 serviço.</p>



<p><i>procedimentos rotineiros e identificando proativamente a ocorrência de uma falha;</i></p> <p><i>10. Processo “Gestão dos procedimentos e conhecimento” que visa garantir a qualidade das informações e a estrutura de apoio (documentos, bases de dados, procedimentos, etc.) da Central de Serviços;</i></p> <p><i>11. Processos “Gestão da disponibilidade” e “Gestão da capacidade” foram aglutinados num só processo, pois suas análises são correlatas visando garantir que os recursos computacionais estejam disponíveis, quando necessário.</i></p> <p><i>12. Sobreaviso: Para garantir o cumprimento dos Acordos de Níveis de Serviços a CONTRATADA deverá manter um profissional em regime de sobreaviso, para atendimento remoto ou presencial durante os finais de semana, e das 18:00 às 20:00 h de segunda a sexta.</i></p> <p><i>13. Quantidade de atividade abrangido pelo escopo originário da Ata = 172 Tipos de serviços.</i></p> <p><i>14. No escopo da ata originária, além dos serviços constantes na lista de atividade, a qual, discrimina um levantamento preliminar das atividades/serviços, o que não significa que novos serviços ou não identificados, deverão ser incluídos nesta relação. Ressalvando-se os serviços de desenvolvimento de software.</i> <i>Anexo quadro de serviços abrangidos pelo item 01.</i></p>	
---	--

Análise do Controle Interno

No tocante à pesquisa de preços, para estimativa dos custos e da verificação da adequação dos preços propostos pelas empresas participantes da licitação, verificou-se que a Embratur limitou-se a enviar mensagens eletrônicas para fornecedores e para alguns órgãos da Administração Pública, questionando acerca da existência de contratos similares ao Contrato nº12/2009. Por outro lado, uma pesquisa no sítio do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) permitira que se verificasse a divergência de preços entre o valor contratado e os valores praticados no mercado. Por essa razão, ainda que tenha sido realizada uma cotação de preços, não se pode concluir pela devida demonstração da vantagem da contratação.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), também, já se manifestou a respeito do assunto, determinando a realização de pesquisas mais amplas para que se tenha estimativa real dos preços de mercado, conforme destacado a seguir:

“Realize 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 8.666/1993” (Acórdão TCU nº 265/2010 – Plenário. Grifos não contidos no original.).

Ressalta-se que o ponto questionado não diz respeito aos preços da Ata de Registro de Preços, que foi elaborada para atender às necessidades da UFBA, mas diz respeito à utilização desses mesmos valores para atender às necessidades da Embratur, que tem um parque tecnológico aproximadamente 20 vezes menor que o parque tecnológico da UFBA, conforme demonstrado na Tabela 06: *Comparação entre os parques computacionais.*

Quanto à afirmação de que o Tribunal de Contas da União (TCU) concluiu que outros contratos originados dessa mesma Ata de Registro de Preços estavam regulares, não é o que se observa no Acórdão TCU nº 3.231/2011 – Plenário, que analisou o contrato celebrado entre a CPM Braxis e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), chegando a conclusão similar aos apontamentos registrados por esta equipe de auditoria, conforme destacado a seguir:

“149. Entende-se que a diferença entre os parques computacionais das duas entidades deveria se refletir nas propostas de preço no âmbito da contratação do MCT. (...)

150. Apesar de existirem essas diferenças de infraestrutura, observou-se que os preços praticados pela empresa contratada para o MCT e para a UFBA foram idênticos (...)

151. Vê-se, assim, que a empresa praticou para o MCT os mesmos valores da UFBA (ata de realização do Pregão Eletrônico 55/2008), apesar de a infraestrutura dos dois órgãos ser de dimensionamento bem diferente. (...)

Conclusão

156. Observou-se que há diferenças entre os termos de referência e os parques computacionais das duas entidades, além de outros motivos que poderiam influenciar no preço ofertado para os serviços prestados. Além disso, verificou-se que o edital de licitação utilizado na Bahia continha elementos que restringiram a competição para o mercado com características locais, não havendo participação de outros fornecedores com capacidade para prestar os serviços no MCT e efetuar propostas de preço concorrentes.

157. Assim, não foi comprovada a vantagem da utilização de ata de registro de preços em questão, conforme preconiza o art. 8º do Decreto 3.931/2001, devendo persistir, portanto, a irregularidade apontada.”

(Grifos não contidos no original)

Quanto à informação de que as métricas utilizadas são diversas, para fins de quantificação e de remuneração, quando comparados os preços praticados pela CPM Braxis nos contratos com a Embratur e com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), destaca-se que essa diferença não interfere no fato de que a Embratur está



pagando um valor incompatível com a quantidade de serviços prestados no seu parque tecnológico.

No tocante à existência de alguns serviços diferenciados no contrato da Embratur, em relação ao contrato do MDS, salienta-se que apesar de algumas peculiaridades, o núcleo desse tipo de serviço, conhecido como “*Service Desk*”, refere-se a uma Central de Atendimento aos usuários de Tecnologia da Informação, com atendimento telefônico e presencial, visando tratar incidentes, problemas e requisições de mudanças, de forma a manter em funcionamento o parque computacional dessas organizações.

Os serviços diferenciados que a Embratur informa possuir em seu contrato, são serviços complementares. Ainda assim, o contrato do MDS também possui serviços que o da Embratur não possui, como uma customização da ferramenta de gestão de demandas. Além disso, o quantitativo de serviços previsto no contrato do MDS é muito superior ao quantitativo de serviços que vêm sendo executados na Embratur.

Assim, verifica-se que as informações apresentadas pela Embratur em sua manifestação não descaracterizam a situação apontada relacionada à realização de despesas antieconômicas no âmbito do Contrato nº 12/2009.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder ao ressarcimento dos valores financeiros pagos por serviços contratados em quantidades superiores às reais necessidades do Instituto e em valores superiores ao de mercado, sobre à totalidade.

Recomendação 2: Apurar responsabilidade pela contratação de serviços de Tecnologia da Informação por meio do Contrato n.º 12/2009, bem como pelas prorrogações do referido contrato, em desconformidade com o real dimensionamento de necessidades do Instituto e com valor superior ao praticado no mercado para o cenário computacional da Embratur.

2 Turismo

2.1 Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu

2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação 8224 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu.

Fato

Trata-se da Ação 8224 - Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu, do Programa 2076 – Turismo, cuja finalidade é dotar o Ministério do Turismo de todas as ferramentas de divulgação da imagem do turismo brasileiro no principal mercado emissor de turistas para o País. A forma de implementação da Ação é direta, por meio da contratação de serviços especializados e de parcerias com os setores



públicos e privados. O montante de recursos executados na Ação, no exercício de 2012, está discriminado na tabela a seguir:

Tabela 09: Ação 8224 - Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu.

Ação Governamental	Despesa Executada	% da Despesa Executada na Ação em relação à Despesa Executada do Programa
Promoção, <i>Marketing</i> e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu.	R\$ 54.787.177,67	51,47%

Fonte: SIAFI Gerencial: consulta realizada em 10/02/2013.

2.1.2 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Análise da formalização e do pagamento do Contrato nº 06/2012 da Embratur, referente ao patrocínio aos eventos Rock in Rio Lisboa e Rock in Rio Madrid 2012.

Fato

Trata-se da análise do Processo nº 72100.000426/2012-98, referente à formalização e ao pagamento do Contrato nº 06/2012, celebrado com a empresa *Better World* – Comunicação, Publicidade e Entretenimento S/A (estrangeira) para a aquisição, pela Embratur, do direito de participação nos eventos *Rock in Rio Lisboa*, nos dias 01 a 03/06/2012, e *Rock in Rio Madrid*, dias 30/06 e 05 a 07/07/2012.

O valor executado no âmbito do referido contrato, que esteve vigente no período de 31/05 a 07/10/2012, totalizou R\$ 3.438.806,48, que foi pago em 27/09/2012 com recursos empenhados no Programa de Trabalho nº 23.695.2076.8224.0001: Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu.

Quanto à motivação para a contratação, registra-se que a Entidade tem participado das edições do festival *Rock in Rio* em Portugal (2004, 2006, 2008 e 2010) e Espanha (2008 e 2010), no exercício da competência legal de promover e divulgar o turismo nacional no exterior, conforme o art. 3º, III, da Lei nº 8.181/1991.

Para as edições do *Rock in Rio* de 2012, a Entidade motivou a sua participação, em síntese, por ocorrer em países prioritários segundo o planejamento estratégico de *marketing*, por possibilitar uma alta exposição do Brasil na imprensa internacional e por criar um ambiente de relacionamento com os seus públicos de interesse: operadores de turismo, imprensa e consumidor final.

Dessa forma, observou-se que o contrato firmado para a participação da Entidade nos referidos eventos guarda consonância com o objetivo de divulgar a imagem do país no exterior, bem como seus produtos, destinos e serviços turísticos, por meio do Programa de Trabalho no qual os recursos foram empenhados.



No campo da formalização, observou-se que o contrato foi efetivado mediante a Inexigibilidade de Licitação nº 08/2012, com fundamento na inviabilidade de competição prevista no *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/1993. Foram examinados os documentos de registro de propriedade da empresa *Better World* sobre as marcas *Rock in Rio Lisboa* e *Rock in Rio Madrid*, emitidos respectivamente pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI e *Oficina Española de Patentes y Marcas*, além da declaração da presidente da empresa, firmada em 16/05/2012, informando que a *Better World* é a única autorizada a utilizar as marcas do *Rock in Rio* em Portugal e Espanha. Da análise, verificou-se que a contratação direta foi adequadamente fundamentada no mencionado dispositivo legal.

O processo de formalização da contratação em análise foi instruído com as peças previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/1993, das quais se pode extrair a regular justificativa da situação de inexigibilidade, razão de escolha da contratada e justificativa do preço. Cabe registrar quanto à justificativa de preço que esta foi considerada satisfatória, considerando os valores cobrados da Embratur em eventos anteriores, promovidos pela própria *Better World*, contudo sem o necessário detalhamento, conforme registrado no item 2.1.2.4. Os preços praticados nos contratos juntados ao processo para comparação de preços somente foram revelados em valores globais, sendo que seus objetos assemelham-se apenas em parte com aquele contratado pela Embratur, principalmente por envolverem permutas de serviços entre as partes.

Ainda na fase de formalização do contrato, a partir da Nota Técnica s/nº, não datada, da Diretoria de *Marketing* – DMARK, que atende a apontamentos feitos no Parecer Jurídico nº 87, de 14/05/2012, da Procuradoria Federal junto à Embratur, o projeto de participação da Entidade nos eventos *Rock in Rio* foi enquadrado como uma ação de patrocínio, realizada mediante apoio financeiro aos referidos eventos em troca da divulgação da marca Brasil e dos destinos turísticos brasileiros nos espaços do festival, inclusive propiciando o relacionamento da Entidade com os seus públicos de interesse, nos termos do art. 2º, I, da Instrução Normativa nº 01, de 08/05/2009, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM-PR, a constar:

“I - patrocínio: apoio financeiro concedido a projetos de iniciativa de terceiros, com o objetivo de divulgar atuação, fortalecer conceito, agregar valor à marca, incrementar vendas, gerar reconhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse;”

Dessa forma, além da observância às disposições pertinentes da Lei nº 8.666/1993, foi verificada a adequação da formalização do Contrato nº 06/2012 às disposições pertinentes da IN SECOM-PR nº 01/2009, tendo em vista tratar-se de patrocínio. Na análise, verificou-se a adequação da contratação às referidas disposições sobre patrocínio, especialmente em vista da aprovação da proposta de patrocínio pelo Departamento de Patrocínios da SECOM-PR, conforme comprovante de consulta ao Sistema de Controle de Ações de Comunicação – SISAC, e da juntada aos autos da declaração da *Better World* informando que inexistem pendências de prestação de contas de patrocínios anteriores, em cumprimento ao disposto nos arts. 9º e 31 da referida IN, respectivamente.



Destaca-se que a contratação de patrocínio aos eventos *Rock in Rio* por inexigibilidade de licitação foi devidamente amparada por parecer jurídico, nos termos do art. 38, VI, da Lei nº 8.666/1993.

Por fim, quanto ao pagamento contratual, informa-se que o mesmo foi devidamente realizado a partir do relatório final do *Rock in Rio*, apresentado pela *Better World* a título de prestação de contas e de cumprimento do objeto avençado, tal como previsto em cláusula contratual. Ressalta-se que constam dos autos do processo outros relatórios que suportam a comprovação do cumprimento do objeto, tais como o relatório de fiscalização do contrato, os relatórios de viagem dos servidores e os relatórios de relações públicas.

2.1.2.2 INFORMAÇÃO

Avaliação sobre a inclusão das ações de patrocínio no plano anual de comunicação da Embratur.

Fato

De acordo com o art. 3º do Decreto nº 6.555, de 08/09/2008, as ações de patrocínio devem estar compreendidas entre as ações de comunicação dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal.

A fim de verificar o cumprimento do referido dispositivo, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201217318/04, de 01/03/2013, solicitou-se a disponibilização do plano anual de comunicação da Embratur de 2012, de que trata o art. 7º, III, do mesmo Decreto. Em resposta, por meio do Memorando DMARK nº 119, de 04/03/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 13, de 08/03/2013, a Entidade disponibilizou o Planejamento DMARK 2012.

Em análise ao documento apresentado como plano de comunicação da Embratur do ano de 2012, verificou-se que o referido plano não contemplava ações de patrocínio, embora a Entidade tenha realizado patrocínio por meio do Contrato nº 06/2012, relativo ao *Rock in Rio*.

Destaca-se que a ausência de plano de comunicação que integre as ações de patrocínio configura uma fragilidade nos controles internos administrativos, possibilitando que patrocínios sejam realizados de forma isolada e desconectada da política de comunicação da Entidade, sem observância aos normativos pertinentes e podendo prejudicar o alcance dos objetivos pretendidos com a estratégia de *marketing*.

Posteriormente, em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar nº 201306145, por intermédio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, foi encaminhado o Memorando nº 501/2013/DMARK, de 18/06/2013, em que a Diretoria de *Marketing* se manifestou nos seguintes termos:

“No processo 72100.000471/2013-23 a Diretoria de Marketing fez solicitação formal à Presidência da EMBRATUR a respeito da inclusão das



ações de patrocínio como ferramenta de promoção internacional no Planejamento de Comunicação da DMARK, conforme Memo 467 de 13 de junho de 2013, anexo 1.”

Assim, verificou-se que estão sendo adotadas as providências necessárias para uma avaliação sobre a inclusão das ações de patrocínio como ferramenta de promoção internacional no Planejamento de Comunicação da DMARK. Se a estratégia a ser adotada for utilizar-se de ações de patrocínio como ferramenta de promoção turística internacional, como feito no projeto *Rock in Rio*, é importante que tais ações constem do Plano de Comunicação da Embratur, em consonância com a definição do art. 3º do Decreto nº 6.555/2008.

2.1.2.3 INFORMAÇÃO

Análise quanto ao planejamento anual das ações de patrocínio da Embratur.

Fato

Por ocasião da análise do processo de formalização do Contrato nº 06/2012, verificou-se que a participação da Embratur nos eventos *Rock in Rio* não foi previamente planejada como uma ação de patrocínio.

Diante disso, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201217318/04, de 01/03/2013, a Entidade foi instada a disponibilizar o planejamento de patrocínios referente ao ano de 2012. Em resposta, a Diretoria de *Marketing* – DMARK, por intermédio do Memorando nº 119, de 04/03/2013, informou que o plano foi elaborado e submetido à Presidência, mas que, no entanto, encontra-se em formato de minuta naquela diretoria para ser ajustado ao exercício de 2013.

Da análise da minuta do plano de patrocínios disponibilizada pela DMARK, intitulada *Marketing Institucional – Projetos Institucionais – Patrocínio e Chamamento Público*, observou-se a intenção da Entidade em expandir a atuação na área de patrocínios. Porém, não há clara distinção da política e diretrizes de patrocínio, bem como não foram listadas as principais ações de patrocínio programadas para o exercício.

Dessa forma, constatou-se o descumprimento do disposto no art. 15 da IN SECOM-PR nº 01/2009, que estabelece que os patrocinadores devem encaminhar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência planos anuais de patrocínio com respectivas políticas, diretrizes e principais ações a serem deflagradas no exercício, segmentadas por área.

Destaca-se que a ausência de planejamento específico de patrocínios configura também uma fragilidade nos controles internos administrativos, possibilitando que ações típicas de patrocínio sejam realizadas mediante instrumentos inadequados, sem observância aos normativos pertinentes e sem uma programação adequada, podendo prejudicar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Entidade.



Cabe enfatizar que a ausência de um plano de patrocínios contribuiu para que a Embratur não participasse do primeiro final de semana do *Rock in Rio Lisboa*, nos dias 25 e 26/05/2012, como era o objetivo inicial, uma vez que a participação no evento somente foi identificada como uma ação de patrocínio no curso da contratação. Dessa forma, o processo de formalização da contratação teve que ser submetido a trâmite diferenciado em razão das disposições contidas na IN SECOM-PR nº 01/2009, o que prolongou o processo de contratação até o dia 31/05/2012, prejudicando, assim, a execução da ação de patrocínio promovida e em conformidade com o planejado.

Posteriormente, em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar nº 201306145, por intermédio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, foi encaminhado o Memorando nº 501/2013/DMARK, de 18/06/2013, em que a Diretoria de *Marketing* se manifestou nos seguintes termos:

“Para a efetivação do Plano Anual de Patrocínio da EMBRATUR, faz-se necessária antes a criação da Política de Patrocínios na empresa, na efetivada, até o entendimento da importância da ferramenta promocional para as ações anuais. No processo 72100.000471/2013-23, as discussões sobre o Plano Anual de Patrocínio começaram já no início de 2011 conforme fls. 02 a 09 novamente em 2012 e 2013 de acordo com documentação constante no processo.

A Diretoria de Marketing enviou proposta de instituição de Política Patrocínio à Presidência da EMBRATUR (fls. 17 a 29), fruto de reuniões com servidores do órgão oriundo de todas as Diretorias e do Gabinete da Presidência (fls. 32 e 33) a fim de subsidiar o estudo técnico com ampla participação das áreas.

Além disso, a EMBRATUR fez estudo de Benchmarking com a comunicação e ações de patrocínios de outros países para colher informações de como são realizadas tais ações. Internamente, foram colhidos informações sobre o Patrocínio junto aos órgãos da Administração Federal (fls. 34 a 77). Todas essas ações foram necessárias e nortearam o documento que foi transformado em Portaria, nº 56, de 06 de Junho de 2013, publicada no D.O.U, de 10 de junho de 2013.

Na sequência, o grupo se reunirá para estudo e sugestão de modelo de “Chamamento Público”, a ser lançado para o ano de 2014, para definição de critérios específicos para escolha, seleção, aprovação e avaliação de resultados para projetos a serem patrocinados pela EMBRATUR, de acordo com orientação da CGU do exercício de 2012.

Por fim, sopesadas eventuais ações de oportunidade não previstas até o momento, mas, cuja análise técnica revele o interesse de patrocinar, seja pelo seu valor agregado de marca, quanto à sua adequação ao escopo de atuação da Embratur, já para o seminário de planejamento anual da Embratur, em fins de novembro, a DMARK deverá propor a inclusão oficial dessas ações no Planejamento Anual de Comunicação a fim de atender os órgãos de controle.

Por fim, o Plano Anual de Comunicação (PAC) que é remetido à SECOM anualmente será doravante incluído para 2014. Em 2013, a Diretoria expedirá ofício específico àquele órgão solicitando a inclusão das ações deste ano.”



A partir da manifestação do gestor, verificou-se que foi publicada a Portaria Embratur nº 56, de 06/06/2013, documento que estabelece a política e as diretrizes para as ações de patrocínio da Entidade. Conforme registrado pela DMARK, o planejamento contendo as principais ações de patrocínio do exercício, segmentadas por área, conforme o art. 15 da IN SECOM-PR nº 01/2009, será proposto no seminário de planejamento estratégico anual da Embratur.

2.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de orçamento detalhado que expresse a composição de todos os custos unitários do Contrato nº 06/2012.

Fato

Na análise do Processo nº 72100.000426/2012-98, foi constatado que na proposta de propriedades e ativações de patrocínio aos eventos *Rock in Rio Lisboa e Rock in Rio Madrid 2012*, apresentada pela empresa *Better World – Comunicação, Publicidade e Entretenimento S.A.* (estrangeira), para a celebração do Contrato nº 06/2012, não constam os preços individualizados por item.

Conforme o art. 7º, § 2º, II, c/c § 9º, da Lei nº 8.666/93, para a contratação de serviços, ainda que por inexigibilidade de licitação, é obrigatória a prévia existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

No entanto, mesmo sem orçamento detalhado da proposta, o projeto de patrocínio aos eventos do *Rock in Rio Lisboa e Rock in Rio Madrid 2012* foi aprovado pela Diretoria de *Marketing – DMARK*, também responsável pela declaração de inexigibilidade do procedimento licitatório com fundamento no art. 25 da Lei nº 8.666/1993, de acordo com o Despacho DMARK s/nº de 29/05/2012, constante dos autos do Processo nº 72100.000426/2012-98. A inexigibilidade de licitação foi ratificada por despacho da presidência na mesma data.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201217318/04, de 01/03/2013, a Entidade foi instada a justificar a razão pela qual não solicitou à empresa *Better World* um orçamento detalhado da proposta. A DMARK, por intermédio do Memorando nº 130, de 07/03/2013, assim se manifestou:

“A preocupação da Diretoria de Marketing sobre este tema foi discutida nas fls. 490 ‘Com relação ao orçamento detalhado, este não é possível ser exigido (...) porque o valor refere-se ao direto da Embratur desenvolver as suas ações promocionais no espaço do evento Rock in Rio’. (...) A participação da Embratur no Rock in Rio foi concretizada a partir de uma cota de patrocínio. A formatação das cotas de patrocínio e de apoio é o momento em que se oferece a contrapartida necessária de forma que se torne interessante e atraente para uma empresa patrocinar ou apoiar o evento. Por outro lado, de acordo com a Seção V da mesma instrução normativa, não há previsão de abertura de valores unitários por parte do patrocinado. De qualquer forma, se o entendimento for de que os custos unitários devem ser



apresentados, esta Diretoria começará a adotar tais exigências nos próximos processos de patrocínio.”

A despeito da justificativa apontada, que considera indivisível o direito de a Embratur desenvolver suas ações no espaço do evento, verificou-se que o objeto contratado é segmentado em itens de direitos de imagem e negociais relativos às ações de interesse da Entidade, o que torna possível a exigência de valores unitários.

Segundo Jacoby Fernandes em “*Contratação direta sem licitação*”, nas contratações diretas a Administração deve exigir o orçamento detalhado do futuro contratado. Esse é o mesmo entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, que, no Acórdão nº 197/2010 – Plenário, determinou que:

“(…) nos certames que promover, exija das licitantes, ou das empresas contratadas, no caso de inexigibilidade ou dispensa, a apresentação de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.”

O orçamento detalhado fornece ao gestor os elementos para a avaliação da exequibilidade do preço praticado e serve de suporte à negociação com a futura contratada, para que a sua proposta seja a mais vantajosa possível para a Administração. Isso deve ser aplicado principalmente às cotas de patrocínio que não são padronizadas e “montadas” de acordo com os interesses dos patrocinadores.

Na contratação em análise, observou-se que a ausência de orçamento detalhado da proposta pode ter resultado em negociação menos vantajosa para a Administração. Na fase de formalização do contrato, verificou-se que a proposta inicialmente encaminhada pela empresa *Better World* contemplava contrapartidas de mídia consideradas serviços de publicidade, cuja contratação por inexigibilidade de licitação é vedada pelo art. 25, II, da Lei nº 8.666/93. Por essa razão, a DMARK solicitou à empresa *Better World* uma nova proposta, na qual foram retiradas as contrapartidas de mídia e inseridas novas propriedades e ativações de patrocínio. Os valores das contrapartidas de mídia retiradas estão destacados na proposta inicial, somando € 537.000,00 a preço de tabela dos veículos de divulgação. No entanto, na nova proposta encaminhada pela empresa *Better World*, não consta o valor dos itens inseridos, mas apenas o valor global do projeto de € 1.315.000,00. Assim, sabe-se o valor dos itens retirados, mas não o valor dos inseridos na nova proposta, o que dificulta a avaliação da economicidade da negociação feita pela DMARK com a empresa *Better World*.

Questionada sobre a metodologia utilizada para atestar a economicidade da referida negociação, que resultou em nova proposta, a DMARK, no Memorando nº 130/2013, assim se manifestou:

“(…) A comparação, portanto, não se deu em itens unitários, mas foram comparados os blocos de mídia que foram substituídos pelas novas ações e contrapartidas que mantiveram a qualidade e o equilíbrio do projeto como um todo.”



Ainda assim, em face da ausência de preços unitários na nova proposta, e da metodologia não fundamentada em bases mensuráveis utilizada pela DMARK, não foi possível aferir a economicidade da negociação realizada por uma nova proposta de patrocínio, em que foram retirados os itens de mídia e inseridos outros serviços. Dessa forma, não se pode afirmar que a negociação foi a mais econômica para a Embratur na celebração do Contrato nº 06/2012.

Causa

O Diretor de Marketing, que aprovou o projeto de patrocínio aos eventos *Rock in Rio Lisboa e Rock in Rio Madrid 2012*, declarando a inexigibilidade do procedimento licitatório para a celebração do Contrato nº 06/2012, não exigiu da empresa *Better World* proposta de patrocínio com o orçamento detalhado por item, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, II, c/c § 9º, da Lei nº 8.666/93. Assim, não restou demonstrada a economicidade da negociação que resultou na celebração do Contrato nº 06/2012, bem assim não restou demonstrado que não houve prejuízo para a Administração.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, foi encaminhado o Memorando nº 501/2013/DMARK, de 18/06/2013, em que a Diretoria de *Marketing* se manifestou nos seguintes termos:

“Por se tratar de uma aquisição de Cota de Patrocínio com valor determinado pelo evento a ser patrocinado, a EMBRATUR não tem como exigir orçamento detalhado que expresse a composição de custos unitários. A Cota tem um valor fixo e cada ente patrocinador negocia contrapartidas de acordo com o interesse de exposição de marca expresso seu plano de comunicação.”

Análise do Controle Interno

Conforme já registrado, o objeto a ser contratado, mesmo correspondendo a cota de patrocínio, é segmentado em itens, o que torna possível a exigência dos preços individuais das propostas como condição para as contratações por inexigibilidade, consoante o disposto no art. 7º, § 2º, II, c/c § 9º, da Lei nº 8.666/93.

A abertura dos preços dos itens das cotas de patrocínio, independentemente do seu valor fixo, é imprescindível tanto para verificar a exequibilidade dos preços como para subsidiar a negociação pela proposta mais vantajosa para a Administração, uma vez que, como o próprio gestor admite, *“cada ente patrocinador negocia contrapartidas de acordo com o interesse de exposição de marca”*.

A propósito, relembra-se o disposto no art. 113 da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual os órgãos da Administração são responsáveis pela demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e da execução, nos termos da Constituição Federal e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.



Portanto, ratifica-se que em face da ausência de preços unitários na cota de patrocínio oferecida pela empresa *Better World* não foi possível aferir a economicidade da negociação realizada por uma nova proposta de patrocínio, em que foram retirados da proposta inicial os itens de mídia no valor de € 537.000,00 a preço de tabela e inseridos outros serviços cujo valor não se tem conhecimento. Assim, não se pode afirmar que a negociação resultou na melhor proposta para a Administração na celebração do Contrato nº 06/2012, bem como que não houve prejuízo ao Erário em decorrência do referido ato de gestão.

Recomendações:

Recomendação 1: Nas contratações de patrocínio, exigir das futuras contratadas os valores unitários das contrapartidas constantes das cotas de patrocínio, em atenção ao disposto no art. 7º, § 2º, II, c/c § 9º, da Lei nº 8.666/93, com vistas a possibilitar a aferição da exequibilidade dos preços e a negociação pela proposta mais vantajosa para a Administração.

2.1.3 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.3.1 INFORMAÇÃO

Análise dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Embratur no exercício 2012.

Fato

A missão institucional da Embratur é promover o Brasil como destino turístico no exterior para incrementar a entrada de divisas e visitantes, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do País, de acordo com o disposto no art. 3º da Lei nº 8.181/1991.

Dessa forma, os principais resultados da gestão da Embratur dizem respeito às divisas geradas e à entrada de turistas estrangeiros no Brasil. Assim, com o objetivo de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, foram analisadas as ações orçamentárias de responsabilidade da Entidade que, a princípio, tiveram maior impacto nos referidos resultados, além da materialidade envolvida, com extensão correspondendo a 69,86% do total das despesas liquidadas pela Autarquia no exercício 2012, quais sejam:

Tabela 10: Principais ações orçamentárias realizadas pela Embratur no exercício 2012.

Programa	Ação	Finalidade	Forma de Implementação	Despesa Executada (R\$)	%
2076 - Turismo	8224 - Promoção, <i>Marketing</i> e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu	Dotar o Ministério do Turismo de todas as ferramentas de divulgação da imagem do turismo brasileiro no principal mercado emissor de turistas para o País.	Direta, por meio da contratação de serviços especializados e de parcerias com os setores públicos e privados.	54.787.177,67	35,96
2076 - Turismo	8228 - Promoção, <i>Marketing</i> e Apoio	Dotar o Ministério do Turismo de todas as		21.420.176,11	14,06



	à Comercialização no Mercado Norte Americano	ferramentas de divulgação da imagem do turismo brasileiro no mercado com o maior potencial de crescimento na emissão de turistas para o País.			
2076 - Turismo	Ação 8230 - Promoção, <i>Marketing</i> e Apoio à Comercialização no Mercado Latino Americano.	Dotar o Ministério do Turismo de todas as ferramentas de divulgação da imagem do turismo brasileiro no segundo mercado emissor de turistas para o País.		22.491.107,31	14,76
2076 - Turismo	Ação 8232 - Promoção, <i>Marketing</i> e Apoio à Comercialização em Outros Mercados.	Dotar Ministério do Turismo de todas as ferramentas de divulgação da imagem do turismo brasileiro nos mercados com maior potencial de crescimento na emissão de turistas para o País, no médio e longo prazo, tais como, China, Índia, Japão, Israel e Emirados Árabes.		7.195.409,10	4,72
Total:				105.893.870,19	69,86

Fonte: SIAFI Gerencial: consulta realizada em 10/02/2013.

Foram realizadas análises com o objetivo de verificar a eficácia e a efetividade quanto ao cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas, com ênfase para a Ação 8224 - Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu, tendo em vista a sua maior materialidade.

2.1.3.2 INFORMAÇÃO

Análise das principais operações realizadas na Ação 8224 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu.

Fato

No âmbito da avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Embratur, foram analisadas as principais operações realizadas na Ação 8224 - Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu, que é a ação orçamentária de maior materialidade no âmbito da Entidade, representando 35,96% do total da despesa executada no exercício 2012.

Tomando por base as informações constantes do Relatório de Gestão de 2012 da Entidade, onde foram listados os principais resultados, problemas apresentados,



contratações e parcerias realizadas nas operações da referida ação orçamentária, foram analisados os seguintes grupos de operações: ações em feiras, organização de *workshops* e *roadshows* e ações de *marketing*.

As feiras ou exposições de turismo são eventos onde são montados estandes e distribuídos materiais promocionais, proporcionando à Embratur o contato com seus públicos de interesse.

Na Embratur, a participação nas feiras está a cargo da Diretoria de Produtos e Destinos – DPROD, por meio da Divisão de Feiras e Caravanas – DFC, conforme disposto no art. 54 do Regimento Interno da Entidade. Consta do Relatório de Gestão a execução de evento dessa natureza diretamente pela Diretoria de Mercados Internacionais – DMINT, na Feira Internacional de Gastronomia e Turismo *Taste Of London*, realizada no Reino Unido.

No âmbito das feiras, além das contratações que permitem a utilização dos espaços de exposição nos eventos, destaca-se o Contrato nº 10/2008, firmado com a empresa Evidência Display, Publicidade, Exposição e Eventos Ltda. (CNPJ: 09.396.753/0001-32) para a prestação de serviços de montagem de estandes, participação e atendimento em eventos e feiras promocionais de turismo e de negócios no exterior.

Em 2012, no mercado europeu, a Embratur participou de 16 feiras e exposições de turismo, com destaque para as seguintes, onde foram mensurados resultados em termos de publicação de matérias na mídia local:

Tabela 11: Principais feiras, no mercado europeu, em que houve a participação da Embratur em 2012, segundo a Coordenação-Geral de Relações Públicas da Diretoria de *Marketing* da Entidade.

Sigla	Nome da Feira	País de realização	Quantidade de matérias veiculadas na mídia
BIT	<i>Borsa Internazionale del Turismo</i>	Itália	04
ITB Berlin	<i>The World's Leading Travel Trade Show</i>	Alemanha	10
IMEX	<i>The Worldwide Exhibition for Incentive Travel, Meetings and Events</i>	Alemanha	15
Top Résa	<i>International French Travel Market</i>	França	06
WTM	<i>World Travel Market</i>	Reino Unido	03
BTL	Bolsa de Turismo de Lisboa	Portugal	46
FITUR	<i>Feira Internacional de Turismo</i>	Espanha	46

Fonte: Relatório de Gestão da Embratur de 2012.

Conforme se observa, do ponto de vista da mídia espontânea gerada, somente as feiras realizadas em Portugal e Espanha trouxeram melhores resultados. Tal observação corrobora a decisão estratégica da Embratur de reduzir a participação em feiras, tendo em vista a sua análise técnica de que esses eventos influenciam cada vez menos na tomada de decisão do turista em viajar ao Brasil.



Menciona-se a existência de parceria entre a Embratur e o Ministério das Relações Exteriores – MRE, com descentralização de crédito e repasse de recursos financeiros para o referido Ministério, com vistas à manutenção de uma política de promoção permanente no exterior por meio das Embaixadas Brasileiras, reduzindo os custos de implantação e de funcionamento das atividades dos eventos internacionais.

Tais acordos foram relevantes em 2012, tendo em vista o fim do contrato dos Escritórios Brasileiros de Turismo – EBT, o que, segundo o gestor, fez com que a Embratur deixasse de ter uma presença física nos mercados, afetando o relacionamento com o público de interesse local.

A esse respeito, no seminário de planejamento estratégico para a execução das ações em 2012, uma das principais decisões tomadas foi a de que seria lançado o novo desenho dos EBT, com abertura de procedimento licitatório para contemplá-los. Porém, verificou-se que não foi lançado o referido procedimento licitatório no exercício 2012.

As atividades relativas a *workshops e roadshows* consistem na organização de encontros de negócios contemplando a participação de empresas da cadeia produtiva do turismo e dos representantes dos destinos turísticos nacionais com o objetivo de fomentar o turismo. Na Embratur, a Divisão de Workshops e Roadshows – DWR/DPROD é a responsável pela execução dessas atividades, conforme prescrito no art. 55 do Regimento Interno da Entidade.

Nas contratações para a realização das atividades dessa natureza, destaca-se o Contrato nº 24/2011, firmado com a empresa Gauche Promoções e Eventos Ltda. (CNPJ: 40.234.254/0001-99) para a prestação de serviços de gestão, planejamento, organização, coordenação, operacionalização e produção de eventos promocionais a serem realizados pela Embratur no exterior.

No exercício 2012, no mercado europeu, foram realizados 02 eventos *Goal to Brasil*, 03 *workshops*, 04 vivências brasileiras e participação em 20 ações cooperadas, que possibilitaram a geração de ambientes favoráveis à realização de negócios, comercialização dos produtos e destinos turísticos brasileiros, bem como o estreitamento do relacionamento da cadeia produtiva do turismo nacional com profissionais internacionais.

As atividades de *marketing* da Embratur dizem respeito à divulgação da imagem do Brasil no exterior por diversos veículos, envolvendo ações promocionais, campanhas publicitárias, relações públicas e comunicação digital, além da distribuição de material promocional, realizadas de forma coordenada com as atividades de promoção turística descritas anteriormente, e estão contempladas no plano estratégico de *marketing* da Autarquia, o Plano Aquarela 2020 – *Marketing* Turístico Internacional do Brasil.

Na Embratur, a coordenação e a execução da política de *marketing*, publicidade e propaganda do turismo brasileiro no exterior está a cargo da Diretoria de *Marketing* – DMARK, conforme disposto no art. 56 do Regimento Interno, bem como a supervisão da política de relações públicas no exterior.



No âmbito das ações de *marketing*, foi desenvolvido o projeto especial de participação da Embratur no *Rock in Rio Lisboa e Rock in Rio Madrid 2012*, por meio do Contrato nº 06/2012, celebrado com a empresa *Better World – Comunicação, Publicidade e Entretenimento S.A.* com o objetivo de divulgar a marca Brasil nos espaços dos eventos e possibilitar o relacionamento da Entidade com os seus públicos de interesse: operadores de turismo, imprensa e consumidor final.

Conforme já registrado, foi analisado o Processo nº 72100.000426/2012-98, referente à formalização da referida contratação, oportunidade em que foi observado que a metodologia utilizada para a avaliação dos resultados consistiu principalmente na verificação da mídia espontânea gerada, bem como na participação do público nas ativações de patrocínio (jogos, música brasileira, distribuição de camisetas personalizadas, etc.) e nas redes sociais da Embratur.

No que diz respeito às redes sociais, a Agência Click Mídia Interativa S.A. (CNPJ: 03.069.949/0001-36), por meio do Contrato nº 24/2010, cujo objeto é a prestação de serviços de comunicação digital, desenvolveu um planejamento anual onde foi definido o posicionamento da Embratur no meio digital, que norteou todas as ações do ano de 2012. A empresa Casanova Marketing Digital Ltda. (CNPJ: 03.187.843/0001-37), por meio do Contrato nº 23/2010, também presta serviços de comunicação digital para a Embratur.

Também foram realizadas sob a responsabilidade da DMARK as chamadas *press trips* no mercado europeu, que são ações cuja finalidade é convidar jornalistas dos mercados prioritários apontados pelo Plano Aquarela 2020 para conhecer as atrações turísticas dos segmentos divulgados pela Embratur, com vistas a incrementar a geração de reportagens positivas do Brasil na mídia internacional.

Como resultado, foi informada a realização de *press trips* com jornalistas de diversos países europeus, tais como Alemanha, Espanha, França, Holanda, Itália, Reino Unido e Portugal. O critério identificado para aferição dos resultados foi mais uma vez o quantitativo de matérias publicadas na mídia dos referidos Países, a partir de *clipping* feito por agências de relações públicas no exterior.

Ainda no que diz respeito às atividades de *marketing*, destacam-se os contratos firmados com as agências de publicidade: Contrato nº 11/2008, celebrado com a empresa Artplan Comunicação S.A. (CNPJ: 33.673.286/0001-25) e o Contrato nº 12/2008, celebrado com a empresa Giacometti & Associados – Comunicação Ltda. (CNPJ: 64.064.009/0001-49); bem como com as empresas de relações públicas e assessoria de imprensa: Contrato nº 26/2010, celebrado com a empresa Ogilvy & Mather Brasil Comunicação Ltda. (CNPJ: 61.067.492/0001-27), Contrato nº 27/2010, celebrado com a empresa Máquina da Notícia Comunicação Ltda. (CNPJ: 00.260.179/0001-16) e Contrato nº 28/2010, celebrado com a empresa FSB Comunicação e Planejamento Estratégico Ltda. (CNPJ: 03.585.183/0001-42).



2.1.3.3 INFORMAÇÃO

Incongruência das informações quanto às metas financeiras realizadas, bem como quanto às metas físicas previstas no Plano Aquarela 2020 e no Relatório de Gestão de 2012.

Fato

Com relação às divisas geradas, por meio do Quadro A.4.2 do Relatório de Gestão de 2012 (Objetivos de Programa Temático de responsabilidade da Embratur), a Embratur informou o cumprimento das metas físicas e financeiras previstas para as ações orçamentárias finalísticas, alocadas no Programa 2076 – Turismo, conforme reproduzido na tabela a seguir:

Tabela 12: Metas previstas e realizadas para as principais ações da Embratur no exercício 2012, segundo o Relatório de Gestão da Entidade.

Código	Ação	Unidade de medida	Meta física prevista (U\$ milhões)	Meta física realizada (U\$ milhões)	Meta financeira prevista (R\$)	Meta financeira realizada (R\$)
8224	Promoção, <i>Marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Europeu	Divisas Geradas	2.460	2.460	62.482.369,00	61.985.254,34
8228	Promoção, <i>Marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Norte Americano	Divisas Geradas	1.275	1.270	27.275.092,00	26.153.159,40
8230	Promoção, <i>Marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Latino Americano	Divisas Geradas	1.449	2.005	31.781.139,00	30.119.071,51
8232	Promoção, <i>Marketing</i> e apoio à comercialização em outros Mercados	Divisas Geradas	657	910	12.668.323,00	12.371.770,00
Total:			5.841	6.645	134.206.923,00	130.629.255,25

Fonte: Quadro A.4.2 do Relatório de Gestão da Embratur de 2012.

Segundo as informações prestadas, com pouco mais de 97% da execução financeira das referidas ações, a meta física prevista em termos de divisas geradas teria sido alcançada em quase 114%. No entanto, contrapondo essas informações com consulta realizada ao SIAFI Gerencial em 10/02/2013, verificou-se a inconsistência dos valores da execução financeira, uma vez que a despesa executada no âmbito das ações em análise no exercício 2012 foi de R\$ 105.893.870,19, e não R\$ 130.629.255,25, conforme informado.



Tal fato ocorreu porque a Entidade incluiu na meta financeira recursos inscritos em restos a pagar não processados, no valor de R\$ 24.600.502,03. Os recursos inscritos em restos a pagar não processados não deveriam ter sido incluídos na meta financeira do exercício 2012, uma vez que se referem a despesas não liquidadas no referido exercício às quais não se pode associar um produto ou serviço que tenha impacto na meta física analisada.

Portanto, considerando somente as despesas liquidadas, que são aquelas que impactaram na meta física do exercício, o percentual de execução financeira foi de aproximadamente 79%, e não 97%, conforme informado.

Em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, encaminhado pelo Ofício nº 17.166/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 07/06/2013, o gestor se manifestou por intermédio do Memorando nº 45/2013/DAFIN, de 14/06/2013, anexo ao Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, informando que “no Relatório de Gestão da Prestação de Contas de 2013 não serão incluídos recursos inscritos em restos a pagar não processados nas metas financeiras realizadas”.

Ainda, observou-se que a meta física registrada no Relatório de Gestão de 2012 da Entidade para a entrada de divisas não corresponde à meta estabelecida no Plano Aquarela 2020 – *Marketing* Turístico Internacional do Brasil. Se fosse considerada como meta para a entrada de divisas no País aquela estabelecida no referido plano, a Entidade teria incorrido em insucesso no exercício 2012, embora tenha havido crescimento em relação a 2011, o mesmo acontecendo com relação à entrada de turistas estrangeiros no Brasil. A tabela a seguir ilustra a conclusão:

Tabela 13: Metas previstas e realizadas do resultado da gestão da Embratur para os exercício 2011 e 2012, segundo o Plano Aquarela 2020.

Exercício	Divisas Geradas (US\$ milhões)		Entrada de Turistas Estrangeiros (milhões)	
	Meta Prevista Plano Aquarela	Meta Realizada	Meta Prevista Plano Aquarela	Meta Realizada
2011	6.251	6.555	5,9	5,43
2012	6.876	6.645	6,4	5,67

Fonte: Plano Aquarela 2020 – *Marketing* Turístico Internacional do Brasil. Relatório de Gestão da Embratur de 2012. Notícia veiculada no site do Ministério do Turismo em 23/04/2013: “Chegada de Turistas estrangeiros cresce 4,5%”, disponível no site www.turismo.gov.br.

Portanto, as Tabelas 12 e 13 mostram que a meta física do conjunto das principais ações orçamentárias da Embratur foi subestimada em relação à meta inicialmente prevista no Plano Aquarela 2020. Adicionalmente, a Tabela 13 mostra que o resultado esperado de divisas geradas no exercício 2012 não foi alcançado tal como no exercício 2011, bem como mostra que as metas para a entrada de turistas estrangeiros no País, referentes aos exercícios 2011 e 2012, não foram atingidas.

A esse respeito, em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, encaminhado pelo Ofício nº 17.166/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 07/06/2013, o gestor se manifestou por intermédio do Memorando nº 187/2013/GABIN, de 25/06/2013, anexo ao Ofício nº 34/2013/AUDIT, de 25/06/2013, nos seguintes termos:



“O Plano Aquarela – Fase III foi lançado em dezembro de 2009 e é revisado anualmente. As metas físicas sofreram, nesse período, duas correções, ambas para ajustar o impacto da crise econômica mundial nos principais mercados emissores de turistas para o Brasil. As metas indicadas no Relatório de Gestão são as que estão inseridas na LOA 2012 e no sistema de monitoramento do PPA do Governo Federal – SIOPS.

Neste exercício as metas que serão utilizadas constam do PPA 2102 – 2015 e do Plano Nacional de Turismo 2013 – 2015. Até o final da vigência do Plano Aquarela – Fase III, em 2020, certamente, novas correções se farão necessárias já que a estratégia e o plano que a norteia não são imutáveis.”

De acordo com a manifestação do gestor, as metas iniciais do Plano Aquarela passaram por correções para serem ajustadas ao impacto da crise econômica mundial nos principais mercados emissores de turistas para o Brasil. Todavia, o Plano Aquarela, que consolida o planejamento estratégico de marketing da Embratur, continua imutável, de modo que as metas nele registradas continuam as mesmas desde quando lançado em dezembro de 2009, fazendo-se necessário o alinhamento das referidas metas com o PPA 2012-2015 e com o Plano Nacional de Turismo 2013-2016.

2.1.3.4 CONSTATAÇÃO

Inconsistência das informações de metas físicas e financeiras de ações orçamentárias de menor materialidade sob a responsabilidade da Embratur.

Fato

A par das ações finalísticas mais importantes da Embratur, analisadas em item específico, de modo geral, verificou-se a compatibilidade das informações referentes às metas físicas e financeiras das ações orçamentárias de menor materialidade de responsabilidade da Entidade, da maneira como foram apresentadas no Relatório de Gestão de 2012. No entanto, foram verificadas algumas inconsistências, conforme discorrido a seguir.

Na Ação 8944 – Cooperação para a Promoção Turística, do Programa 2076 – Turismo, consta despesa executada no valor de R\$ 2.874.694,02 para uma dotação orçamentária de R\$ 9.000.500,00, o que resultou na realização de 60 eventos para uma previsão inicial de 55. Ou seja, a meta física foi alcançada em quase 110% com pouco mais de 30% da meta financeira atingida.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306145/13, de 25/04/2013, questionou-se a aparente inconsistência das informações referentes às metas da Ação. Em resposta, por meio do Memorando DMINT nº 140, de 29/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 24, de 30/04/2013, o gestor informou que houve dificuldade de descentralização de crédito para o Ministério de Relações Exteriores – MRE e que houve negociação de eventos em valores abaixo do previsto, em razão de variação cambial favorável. Ainda, justificou que algumas ações de valores vultosos, inicialmente programadas, não foram realizadas.



Da análise da resposta do gestor, deve ser ressaltado que mesmo com a dificuldade de descentralização de crédito e não realização de ações inicialmente previstas, a meta de eventos foi atingida em 110%. Dessa forma, mesmo considerando a vantagem obtida nas negociações de câmbio favorável, constatou-se a inconsistência da estimativa da meta financeira para a realização da meta física prevista.

Na Ação 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes, do Programa 2128 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Turismo, observou-se que a meta física prevista foi de 368 beneficiários enquanto que a meta física realizada foi de 5.028, tendo sido realizada uma meta financeira de R\$ 452.440,18 para uma previsão de R\$ 420.000,00. Ou seja, com uma meta financeira realizada em valores ligeiramente superiores à previsão inicial o número de beneficiários da Ação foi mais de 13 (treze) vezes superior à meta física prevista.

Diante disso, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306145/13, de 25/04/2013, questionou-se a razão pela qual a meta física foi subestimada ou a meta financeira superestimada. Em resposta, por meio do Memorando DCT/CGFI nº 14, de 29/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 24, de 30/04/2013, o gestor informou que houve equívoco no preenchimento da meta física prevista, uma vez que a quantidade de 368 informada refere-se apenas à previsão mensal. Partindo desse raciocínio, a meta anual prevista é de 4.416, o que está mais condizente com a meta realizada de 5.028.

Por último, na Ação 4572 – Capacitação de Servidores Públicos, do Programa 2128 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Turismo, verificou-se que a meta financeira foi realizada no baixo percentual de 36,58%. A dotação orçamentária inicial para a Ação foi de R\$ 300.000,00, enquanto que a despesa liquidada foi de R\$ 109.727,37. Na análise crítica do Quadro A.4.5 do Relatório de Gestão (Programa de Governo constante do PPA – de Gestão e Manutenção UJ), o gestor justificou que a baixa execução financeira ocorreu em razão de contingenciamento orçamentário.

Diante disso, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201306145/13, de 25/04/2013, questionou-se as razões para o contingenciamento informado, bem como o valor contingenciado e as medidas adotadas para contornar a problemática. Em resposta, por meio do Memorando DGP/CGAD/DAFIN nº 129, de 02/05/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 25, de 02/05/2013, o gestor comunicou que em 2012 houve uma redução na utilização dos recursos devido à suspensão da capacitação de longa duração, tendo sido priorizadas as ações de capacitação de curta duração, que totalizaram 211 no exercício.

Da análise da resposta do gestor, não foi possível avaliar o impacto da baixa execução financeira no resultado da meta física da Ação em 2012, uma vez que a previsão de ações de capacitação, de longa e curta duração, não foi informada, nem mesmo no Relatório de Gestão. Aliás, não há na Entidade um plano de capacitação para os seus servidores, conforme informado no Memorando DGP/CGAD/DAFIN nº 127, anexo ao Ofício AUDIT nº 23, de 30/04/2013. A ausência de planejamento na área de recursos humanos inclusive já foi objeto de apontamento no Relatório de Auditoria Anual de Contas da Embratur nº 201303452, referente à análise da gestão das contas do exercício de 2011.



Deve ser ressaltado que as ações de capacitação destinadas ao aperfeiçoamento contínuo dos servidores constituem-se em importante instrumento de apoio aos macroprocessos finalísticos da Embratur, impactando a melhoria dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão.

Causa

O Diretor de Mercados Internacionais – DMINT, conforme a competência atribuída no art. 65 do Regimento Interno da Embratur, não adotou as providências suficientes para a correta estimativa da meta financeira para a realização da meta física prevista.

O Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas – DGP/CGAD/DAFIN, conforme a competência atribuída no art. 24 do Regimento Interno da Embratur, não adotou as providências suficientes para uma melhor execução do orçamento destinado à capacitação dos servidores da Entidade, que não possui plano institucional de ações de capacitação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, foi encaminhado o Memorando DMINT nº 226, de 13/06/2013, em que a Diretoria de Mercados Internacionais se manifestou nos seguintes termos:

“Em atendimento aos questionamentos apontados no Relatório de Auditoria Anual de Contas CGU nº 201306145 – Exercício 2012, esclarecemos que em relação ao item 2.1.3.4, vários projetos com valores vultosos previstos no planejamento em 2012, tais como o Ano do Brasil em Portugal (R\$ 2.500.000,00) e a compra do banco de dados Iata (R\$ 625.000,00), foram executados apenas em 2013, em razão da renegociação dos valores com o Ministério da Cultura e com o Ministério das Relações Exteriores, respectivamente.”

Já por intermédio do Ofício nº 34/2013/AUDIT, de 25/06/2013, foi encaminhado o Memorando nº 167/DGP/CGAD/DAFIN, de 04/06/2013, em que a Divisão de Gestão de Pessoas se manifestou nos seguintes termos:

“Em resposta a Solicitação de Auditoria CGU nº 201306145/14, de 24/05/2013, Registro 6 – Ação 4572 informamos que está sendo editada nova portaria de capacitação destinada ao aperfeiçoamento contínuo dos servidores desta Autarquia.

Após edição da portaria traçaremos a política de capacitação bem como plano de ação para o segundo semestre de 2013.

Em 2013, foi elaborado o Levantamento das Necessidades de Capacitação que vem sendo executado durante o exercício.”



Análise do Controle Interno

A respeito da manifestação da Diretoria de Mercados Internacionais, trata-se da mesma argumentação apresentada anteriormente no Memorando DMINT nº 140, de 29/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 24, de 30/04/2013, em que o gestor informou que algumas ações de valores vultosos, inicialmente programadas, não foram realizadas. Dessa vez, foram apresentados os valores e as ações inicialmente programadas e que não foram executadas em 2012, como o Ano do Brasil em Portugal, no valor de R\$ 2.500.000,00, e a compra do banco de dados da IATA - *International Air Transport Association*, no valor de R\$ 625.000,00.

Conforme já ressaltado, mesmo que não tenham sido realizadas determinadas ações inicialmente previstas, a meta física foi atingida em 110%, o que demonstra que a estimativa financeira não está alinhada com a referida meta física estipulada. Ademais, mesmo considerando que as duas ações mencionadas pela DMINT fossem realizadas ainda em 2012, aumentando para 62 eventos de 55 inicialmente previstos, a meta física estipulada seria atingida em 112,73% com o valor de R\$ 5.999.694,02, ou seja, com aproximadamente 67% da meta financeira inicial de R\$ 9.000.500,00.

Assim, verifica-se a necessidade de aumento da meta física prevista, com o consequente aumento da execução orçamentária, ou a readequação da proposta orçamentária frente à meta física estipulada.

Já no que diz respeito à manifestação da Divisão de Gestão de Pessoas, verifica-se que será editada portaria tratando da política de capacitação dos servidores da Embratur, bem como será traçado o plano de ação para o segundo semestre de 2013. Em que pese a boa iniciativa apresentada pelo gestor, ainda não foi publicada a portaria e o plano de ação referentes à capacitação dos servidores da Embratur.

Recomendações:

Recomendação 1: Adequar a meta física prevista para a Ação 8944 - Cooperação para a Promoção Turística do Programa 2076 - Turismo, tendo em vista o grande vulto do crédito consignado para a referida ação na Lei Orçamentária Anual, ou promover a readequação da proposta orçamentária, com vistas ao melhor dimensionamento e aproveitamento do crédito orçamentário.

Recomendação 2: Elaborar a política e o plano de capacitação anual para os servidores da Embratur, de forma a estabelecer metas de capacitação a serem cumpridas no exercício e melhorar a execução financeira do orçamento destinado à Ação 4572 - Capacitação de Servidores Públicos do Programa 2128 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Turismo.

2.1.3.5 CONSTATAÇÃO

Ausência de publicação das ações realizadas pela Embratur referentes à Copa do Mundo FIFA 2014 no Portal da Transparência.

Fato



O Decreto Presidencial de 26/07/2011 instituiu o Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – GECOPA, conferindo-lhe a competência para aprovar e acompanhar a execução das atividades governamentais referentes à Copa do Mundo FIFA 2014 desenvolvidas por órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta.

Em consulta ao Plano de Comunicação Integrado para a Copa do Mundo FIFA 2014, aprovado pela Resolução GECOPA nº 10, de 02/07/2012, verificou-se que a Embratur é responsável pela realização das seguintes ações de comunicação relacionadas ao tema:

- ✓ Produção de Roteiros Turísticos associados às 12 cidades-sede para promoção nacional e internacional;
- ✓ *Press trip* – programa de visita de jornalistas estrangeiros ao Brasil – temas Copa 2014;
- ✓ Atendimento permanente à imprensa internacional – *releases*, divulgação de balanços e dos preparativos para a Copa, inclusive durante grandes eventos como Rio+20, Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em Londres, Copa das Confederações e Copa do Mundo FIFA 2014;
- ✓ Materiais de divulgação turística do Brasil como sede da Copa do Mundo, com destaque para as 12 cidades-sede – distribuição internacional;
- ✓ Campanhas publicitárias de órgãos da Administração Direta do Governo Federal sobre a Copa do Mundo FIFA 2014;
- ✓ Vídeos 360° com visualização panorâmica e interativa dos atrativos turísticos das cidades-sede – veiculação em eventos internacionais de turismo;
- ✓ Tematização do estande de promoção turística do Brasil, com área dedicada à Copa do Mundo nas feiras internacionais e eventos de promoção no exterior;
- ✓ Ações de promoção do Brasil como destino turístico sede da Copa do Mundo – feiras internacionais de turismo, eventos de promoção, *workshops* e *roadshows*; e
- ✓ Ação de receptivo internacional – boas-vindas aos turistas estrangeiros nos principais portões de entrada da Copa (aeroportos, postos de fronteira, portos).

Diante disso, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201301156/002, de 04/02/2013, a Entidade foi instada a se manifestar acerca da execução de atividades relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014. Em resposta, por meio do Ofício AUDIT nº 09, de 25/02/2013, complementado pelo Ofício AUDIT nº 26, de 06/05/2013, foram disponibilizadas as informações referentes aos gastos efetuados pela Embratur com a Copa do Mundo FIFA 2014. Os dados foram consolidados conforme a tabela a seguir:



Tabela 14: Gastos da Embratur com a Copa do Mundo FIFA 2014. (Valores em Reais)

Evento	Crédito Próprio		Crédito Descentralizado				Total	
	Embratur		Ministério do Esporte		Ministério da Cultura			
	Ações de Promoção Turística: 8224 – Mercado Europeu, 8228 – Mercado Norte Americano, 8230 – Mercado Latino Americano e 8232 – Outros Mercados, do Programa 2076 – Turismo.		Ação 20DB – Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014, do Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos.		Ação 4796 – Fomento e Promoção a Projetos em Arte e Cultura, do Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso.			
	Valor pago em 2012	Valor previsto em 2013	Valor pago em 2012	Valor previsto em 2013	Valor pago em 2012	Valor previsto em 2013	Valor pago em 2012	Valor previsto em 2013
Goal to Brasil Chile/2012	798.069,40	-	0,00	-	0,00	-	798.069,40	0,00
Goal to Brasil Colômbia/2012	291.329,73	-	299.990,85	-	0,00	-	591.320,58	0,00
Goal to Brasil Argentina/2012	535.877,83	-	299.990,85	-	0,00	-	835.868,68	0,00
Goal to Brasil França/2012	868.131,91	-	199.978,60	-	0,00	-	1.068.110,51	0,00
Goal to Brasil Portugal/2012	526.538,13	-	199.978,60	-	0,00	-	726.516,73	0,00
Goal to Brasil Canadá/2012	532.516,29	-	199.999,71	-	0,00	-	732.516,00	0,00
Goal to Brasil Espanha/2013	-	638.027,35	-	199.978,60	-	50.000,00	0,00	888.005,95
Goal to Brasil Itália/2013	-	638.027,35	-	199.978,60	-	50.000,00	0,00	888.005,95
Goal to Brasil Alemanha/2013	-	638.027,35	-	199.978,60	-	50.000,00	0,00	888.005,95
Goal to Brasil Inglaterra/2013	-	638.027,35	-	199.978,60	-	50.000,00	0,00	888.005,95
Goal to Brasil Peru/2013	-	574.126,10	-	199.993,90	-	0,00	0,00	774.120,00
Goal to Brasil Uruguai/2013	-	574.126,10	-	199.993,90	-	0,00	0,00	774.120,00
Goal to Brasil México/2013	-	574.120,29	-	199.999,71	-	0,00	0,00	774.120,00
Goal to Brasil EUA/2013	-	996.007,10	-	199.993,90	-	0,00	0,00	1.196.001,00
Press Trip – Agência de Notícias	466.333,40	-	0,00	0,00	0,00	0,00	466.333,40	0,00
Total:	4.018.796,69	5.270.488,99	1.199.938,61	1.599.895,81	0,00	200.000,00	5.218.735,30	7.070.384,80

Fonte: Ofício AUDIT/Embratur nº 26, de 06/05/2013, em complemento ao Ofício AUDIT/Embratur nº 09, de 25/02/2013.

Os gastos da Embratur para a realização dos eventos *Goal to Brasil* no exercício 2012 foram efetuados por meio do Contrato nº 10/2008, firmado com a empresa Evidência Display, Publicidade, Exposição e Eventos Ltda (CNPJ: 09.396.753/0001-32) para a prestação de serviços de montagem de estandes, participação e atendimento em eventos promocionais, vigente de 25/03/2008 a 23/03/2013, e do Contrato nº 24/2011, firmado



com a empresa *Gauche* Promoções e Eventos Ltda (CNPJ: 40.234.254/0001-99) para a prestação de serviços de gestão, planejamento, organização, coordenação, operacionalização e produção de eventos promocionais, vigente de 26/12/2011 a 21/12/2013.

Já os gastos para a realização da *Press Trip* FIFA foram efetuados por intermédio do Contrato nº 28/2010, celebrado com a empresa FSB Comunicação e Planejamento Estratégico Ltda (CNPJ: 03.585.183/0001-42) para a prestação de serviços de consultoria e de execução de relações públicas e de assessoria de imprensa, vigente de 29/12/2010 a 29/12/2013.

Os eventos *Goal to Brasil*, que tiveram início em julho de 2012 no Chile, configuram espécies de *workshops* ampliados, realizados nos países prioritários segundo o Plano Aquarela 2020 com foco na promoção dos destinos turísticos das cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014. *Press Trip FIFA*, por sua vez, refere-se à realização de *tour* de agências internacionais de notícias nas cidades-sede da Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014, visando à promoção turística por meio da mídia internacional gerada pelos jornalistas que conheceram presencialmente os atrativos turísticos. Assim, verificou-se que as ações informadas pela Embratur estão enquadradas no Plano de Comunicação Integrado para a Copa do Mundo FIFA 2014.

No entanto, em consulta ao Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, na seção denominada “Copa 2014”, no dia 25/04/2013, constatou-se que não foram publicados os gastos referentes às ações da Copa do Mundo FIFA 2014 realizadas pela Embratur, em desacordo com o estabelecido no art. 1º do Decreto nº 7.034/2009, que dispõe:

“Art. 1º Será dada ampla transparência às ações do Governo Federal para a realização da Copa do Mundo de Futebol que se realizará na República Federativa do Brasil no ano de 2014, a fim de permitir seu pleno acompanhamento pela sociedade.

§ 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal divulgará, em seção denominada ‘Copa 2014’, os dados e informações referentes à realização do evento. (...)”

A Portaria CGU nº 571, de 22/03/2010, que regulamenta o Decreto nº 7.034/2009, estabelece no art. 2º, *caput* e § 1º, que órgãos e entidades que vierem a administrar recursos financeiros para viabilizar a Copa do Mundo FIFA 2014 estão obrigados a prestar à CGU informações sobre os referidos recursos relativamente a obras, serviços, compras e outras iniciativas voltadas à concretização do evento. Adicionalmente, a Portaria CGU nº 571/2010, no Capítulo IV, disciplina a forma de envio das informações relativas à Copa, dispondo que os procedimentos e padrões para envio estão disponíveis para consulta em seção específica de sítio eletrônico da CGU.

Por essa razão, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306145/13, de 25/04/2013, questionou-se as providências adotadas pela Entidade com vistas à inserção das respectivas informações no Portal da Transparência. Em resposta, por meio do Memorando GABIN nº 122, de 02/05/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 25, de 02/05/2013, a Entidade justificou que:



“Tendo em vista que no Portal da Transparência constam apenas as dimensões relacionadas a investimentos em infraestrutura, sinalização turística, implantação de CAT e acessibilidade, de competência do Ministério do Turismo, e que compete a Embratur a realização de ações de promoção, não há como efetuarmos registros desta natureza no citado portal, pois o mesmo não prevê esta dimensão de investimento. Porém, sempre que demanda a Autarquia presta informações sobre os investimentos realizados à Auditoria Interna.”

Conforme o parágrafo único do art. 3º do Decreto de 14/10/2010, as atividades governamentais referentes à Copa do Mundo FIFA 2014 abrangem todas as medidas necessárias à preparação e à realização da competição, o que inclui tanto investimentos em infraestrutura quanto ações de promoção, por exemplo.

Assim, tratando-se de despesa com atividade de governo relacionada à Copa do Mundo FIFA 2014, de acordo com o Decreto nº 7.034/2009, regulamentado pela Portaria CGU nº 571/2010, deve ser publicada no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal para o pleno acompanhamento pela sociedade, independentemente da operacionalização. As medidas necessárias à publicação das informações devem ser adotadas de acordo com a orientação da CGU, conforme disciplinado na Portaria CGU nº 571/2010.

Causa

O Presidente da Embratur não adotou as providências suficientes para a publicação dos gastos realizados com a Copa do Mundo FIFA 2014 no Portal da Transparência, Seção Copa 2014, conforme a responsabilidade definida no § 2º do art. 2º da Portaria CGU nº 571, de 22/03/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, foi encaminhado o Memorando nº 184/2013/GABIN, de 20/06/2013, em que a Entidade se manifestou nos seguintes termos:

“1. Em resposta as Solicitações de Auditoria dirigidas a EMBRATUR anteriormente, informamos que as ações de promoção turística realizadas por esta Autarquia têm por objetivo tornar o Brasil mais conhecido como destino turístico no mercado internacional, por sua diversidade e a capacidade da oferta turística, contribuindo para consolidar a imagem de um país moderno, jovem, democrático e hospitaleiro, visando atrair cada vez mais turistas estrangeiros, além de estimulá-los a permanecer mais tempo e conhecer o maior número de destinos turísticos durante sua estada em território nacional, utilizando como força de argumentação a Copa do Mundo da FIFA 2014.

2. Em 2011, durante reunião na Casa Civil, os órgãos da administração pública que compõem o GT de Comunicação para a Copa 2014, coordenado pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República - SECOM/PR e o Ministério do Esporte, entre os quais a EMBRATUR, receberam a



informação de que as ações de marketing (publicidade, comunicação e promoção) do Brasil, como país sede da Copa do Mundo, deveriam ser realizadas com recursos próprios, pois não haveria aporte adicional de recursos da União em seus respectivos orçamentos para essa finalidade.

3. Em consonância com essa diretriz a EMBRATUR, por sua competência, tem realizado o seu trabalho de marketing internacional dos destinos e produtos turísticos brasileiros, por meio da utilização de recursos próprios e de ferramentas de marketing tradicionais (promoção, publicidade, comunicação e de relações públicas) que fazem parte do rol de atividades da Autarquia, em ações que compõem o portfólio da Agenda de Promoção Comercial do Turismo Brasileiro no Exterior, tendo como pontos de partida para definição das estratégias e conteúdo de promoção o perfil de consumo turístico dos países prioritários estabelecidos no Plano Aquarela e no Plano de Promoção do Brasil para a Copa 2014 - GECOPA, cuja elaboração foi coordenada pelo Ministério do Esporte; de outros países, não prioritários, mas que temporariamente serão alvo de ações promocionais a medida que se classificam para a Copa do Mundo 2014; e as 12 cidades sede que receberão jogos do mundial de futebol e arredores enquanto destinos turísticos.

4. O trabalho realizado pela EMBRATUR, portanto, não visa à promoção, comunicação ou divulgação da Copa do Mundo, mas sim do Brasil enquanto destino turístico sede do evento, para tornar o país mais conhecido pelos profissionais de turismo, potenciais turistas, jornalistas e formadores de opinião estrangeiros, por sua diversidade de oferta turística, modernidade e competência, além de estimulá-los a comercializar pacotes de viagem, visitar e divulgar o Brasil antes, durante e após o evento, fortalecendo a mensagem “Brasil Sensacional!”, a partir dos atributos que queremos comunicar e tendo a Copa do Mundo FIFA© como elemento capaz de potencializar os resultados de marketing, em consonância com as diretrizes definidas pelo GECOPA.

5. Vale ressaltar que as ações de marketing propostas pela EMBRATUR para compor o Plano de Ação Integrado de Comunicação para a Copa do Mundo FIFA 2014, aprovado no âmbito do GECOPA, visam o alinhamento das estratégias de Governo e o estabelecimento de uma agenda nacional, no âmbito de GT de Comunicação para a Copa 2014 e não impactam a viabilização da Copa do Mundo no Brasil. Além disso, a EMBRATUR não conta com rubrica orçamentária e financeira consignada em seu orçamento com a finalidade específica de viabilizar a Copa do Mundo FIFA 2014.

6. Neste contexto, entendemos que o Decreto nº 7.034/2009 e a Portaria CGU nº 571/2010 tratam de ações estruturantes sem as quais não seria viável a realização ou concretização do evento no país e que constam da Matriz de Responsabilidade assinada pelo Governo Federal, que não contempla ações de marketing (publicidade, comunicação e promoção).

7. De todo modo, sempre que solicitado, a EMBRATUR tem prestado informação a CGU tempestivamente quantas as ações de promoção turística internacional do Brasil como sede da Copa do Mundo FIFA 2014, em particular dos eventos Goal to Brasil, considerando a parceria com o Ministério do Esporte para a realização do projeto.

8. Ratificamos, no entanto, a informação prestada por meio de resposta a Solicitação de Auditoria n. 201306145/13, de 25/04/2013, da impossibilidade de publicar os gastos realizados com o projeto Goal to Brasil, referentes à



dotação orçamentária e recursos financeiros destacados pelo Ministério do Esporte (Ação 20DB – Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, do Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos), tendo em vista que o Portal da Transparência não dispõe de área destinada à publicação de informações relativas a investimentos em ações de marketing.

9. Diante do exposto, ratificamos o entendimento desta Autarquia de que as ações de marketing realizadas pela EMBRATUR não se destinam a viabilizar ou concretizar a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil e por serem assim não há no Portal da Transparência área destinada ao lançamento dos dados referentes aos investimentos realizados em promoção turística nacional ou internacional.

10. Considerando, ainda, que o Art. 21 da Portaria CGU n° 571, prevê que ‘os casos omissos serão submetidos ao Secretário-Executivo da CGU para análise e deliberação’, entendemos que não cabe a EMBRATUR adotar as providências necessárias junto à CGU para a publicação dos gastos realizados com ações de promoção turística internacional do Brasil no Portal da Transparência, mas que o tema deve ser levado por essa CGU à discussão no âmbito do GECOPA para deliberação.”

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação do gestor, não cabe à Embratur providenciar a publicação dos gastos com ações de promoção turística internacional do Brasil relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014, devendo o assunto ser levado à discussão no âmbito do GECOPA para deliberação.

Segundo o gestor, o trabalho realizado pela Embratur não visa à promoção, comunicação ou divulgação da Copa do Mundo, mas sim do Brasil enquanto destino turístico sede do evento, a partir dos atributos que a Entidade quer comunicar e tendo a Copa do Mundo FIFA como elemento capaz de potencializar os resultados de marketing, em consonância com as diretrizes definidas pelo GECOPA.

O gestor ressalta que as ações de marketing propostas pela Embratur para compor o Plano de Ação Integrado de Comunicação para a Copa do Mundo FIFA 2014 visam ao alinhamento das estratégias de Governo e ao estabelecimento de uma agenda nacional, não impactando a viabilização da Copa do Mundo no Brasil. A Embratur não conta com rubrica orçamentária e financeira consignada em seu orçamento com a finalidade específica de viabilizar a Copa do Mundo FIFA 2014.

Assim, entende o gestor, o Decreto n° 7.034/2009 e a Portaria CGU n° 571/2010 tratam de ações estruturantes sem as quais não seria viável a realização ou concretização do evento no país e que constam da Matriz de Responsabilidade assinada pelo Governo Federal, que não contempla ações de marketing (publicidade, comunicação e promoção).

Ainda, o gestor ratifica a impossibilidade de publicar os gastos realizados com o projeto *Goal to Brasil* referentes à dotação orçamentária e recursos financeiros destacados pelo Ministério do Esporte (Ação 20DB – Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014,



do Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos), tendo em vista que o Portal da Transparência não dispõe de área destinada à publicação de informações relativas a investimentos em ações de marketing.

Inicialmente, registra-se que de fato a Embratur promove o Brasil como destino turístico sede da Copa do Mundo, e não o evento propriamente dito, o que não significa que a ação de promoção turística não faça parte do conjunto de ações do Governo Federal relacionadas à realização da Copa do Mundo FIFA 2014, mesmo sendo realizada sem aporte adicional de recursos ou orçamento específico para essa finalidade.

Desde a Resolução GECOPA nº 01, de 21/09/2011, que aprovou o Plano de Promoção do Brasil relacionado à Copa do Mundo FIFA 2014, as ações de promoção do Brasil considerando a Copa do Mundo como plataforma de exposição passaram a ser desenvolvidas com base em programação oficial do Governo Federal. Nesse contexto, o Plano de Comunicação aprovado pelo GECOPA, por meio da Resolução GECOPA nº 10, de 02/07/2012, representa a integração das ações de comunicação do Governo Federal para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014.

De acordo com o que se extrai dos arts. 1º e 2º da Resolução GECOPA nº 04, de 07/03/2012, as atividades governamentais aprovadas pelo GECOPA serão consideradas como integrantes do conjunto de ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, independentemente de previsão em rubrica orçamentária específica. A previsão da ação governamental em rubrica orçamentária específica para a realização do evento apenas dispensa a análise e aprovação do GECOPA, nos termos do art. 2º da Resolução:

“Art. 2º Estão dispensadas da análise e aprovação pelo GECOPA as atividades governamentais de que trata o art. 1º desta Resolução, cujas despesas:

I - estejam especificamente previstas em ação orçamentária destinada à realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014;

II - se refiram a ações que já tenham sido discriminadas pelo GECOPA com base no inciso III do art. 3º do Decreto de 14 de janeiro de 2010, incluído pelo Decreto de 26 de julho de 2011;

Parágrafo único. A dispensa de que trata este artigo não exime os órgãos e entidades do dever de comunicar ao Portal de Transparência, nos termos do Decreto 7.034, de 15 de dezembro de 2009.”

Destaca-se o disposto no parágrafo único do referido dispositivo, cuja exegese é no sentido que além das ações governamentais aprovadas pelo GECOPA também aquelas dispensadas da sua análise e aprovação, consideradas atividades para a Copa, devem ser publicadas no Portal da Transparência.

Conforme já registrado, o Decreto nº 7.034/2009 objetiva dar ampla transparência às ações do Governo Federal relacionadas à realização da Copa do Mundo FIFA 2014 que se realizará no Brasil, buscando o primado da publicidade com o fim de permitir seu pleno acompanhamento pela sociedade.



Não se verificou no exame do referido Decreto dispositivo no sentido de que somente as ações estruturantes sem as quais não seja viável a realização ou concretização da Copa do Mundo devam ter seus gastos publicados. Pelo contrário, a previsão é que a ampla transparência será dada às ações do Governo para a realização da Copa do Mundo no Brasil.

A Portaria CGU nº 571/2010, por sua vez, destina-se a não mais que disciplinar a ampla transparência prevista no Decreto nº 7.034/2009, estabelecendo a responsabilidade, o conteúdo e a forma de envio das informações necessárias para a plena consecução dos objetivos nele dispostos.

Como visto, as atividades consideradas ações do Governo Brasileiro relacionadas à realização da Copa do Mundo FIFA 2014 são aprovadas pelo GECOPA, sem, no entanto, ter o requisito de serem absolutamente necessárias à viabilização ou à concretização do evento. Existem ações governamentais nas áreas de mobilidade urbana, telecomunicações, infraestrutura turística, que, mesmo constando da Matriz de Responsabilidades, não são absolutamente necessárias à realização da Copa do Mundo, mas fazem parte do plano macro do Governo para a realização do evento, uma vez que se espera um torneio em alto padrão e que este possa trazer benefícios para a sociedade.

No caso das ações de promoção turística do Brasil no exterior, mesmo não sendo absolutamente necessárias à viabilização ou concretização da Copa do Mundo FIFA 2014, são de fundamental importância para o aumento do fluxo internacional de turistas ao País. Por isso, fazem parte dos planos do Governo relacionados à realização do torneio, consoante o Plano de Comunicação Integrado para o evento. Aliás, esse é um dos legados que se espera seja deixado com a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil.

Portanto, o que deve ser explicitado é o esforço financeiro empreendido pelo órgão ou entidade na execução das ações relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014, aprovadas pelo GECOPA, independentemente de aporte adicional de recursos ou de orçamento específico, e não a absoluta necessidade dessas atividades para a viabilização ou concretização do torneio no País.

O próprio gestor admitiu na sua argumentação que a Embratur tem realizado seu trabalho de marketing internacional dos destinos turísticos brasileiros tendo como um dos pontos de partida o Plano de Promoção do Brasil para a Copa 2014 - GECOPA para a definição das estratégias e do conteúdo de promoção, inclusive em países não prioritários no Plano Aquarela, temporariamente alvos de ações promocionais na medida em que se classificam para a Copa do Mundo FIFA 2014.

No caso dos eventos *Goal to Brasil*, tanto pelo conteúdo como pela sistemática de realização, que envolveu apresentação das 12 cidades-sede da Copa do Mundo, bem como a *Press Trip FIFA*, não restam dúvidas de que houve esforço financeiro da Embratur para a realização dessas ações. Ademais, especificamente para os eventos *Goal to Brasil*, conforme já registrado, houve destaque orçamentário do Ministério do Esporte na Ação 20DB – Apoio à realização da Copa do Mundo FIFA 2014, do Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos.



Quanto à necessidade de previsão na Matriz de Responsabilidades para a publicação no Portal da Transparência, registra-se o entendimento do Ministério do Esporte, coordenador do GECOPA, exposto no Ofício nº 400/2013/SE/ME, de 04/07/2013, no sentido de que “*todos os gastos relacionados à Copa devem ser publicados no Portal de Transparência, independentemente da sua inclusão na Matriz de Responsabilidades*”. Essa manifestação é resultado de consulta formulada por esta CGU à Casa Civil da Presidência da República, por intermédio do Aviso nº 37/2013/GM/CGU-PR, de 28/01/2013, em que foi questionado se as informações referentes à Qualificação Profissional e Acomodações aos Turistas da Copa, constantes do Plano de Turismo aprovado pelo GECOPA, deveriam ou não ser publicadas no Portal da Transparência, uma vez que não estavam incluídas na Matriz de Responsabilidades.

Assim, verifica-se que não procede a argumentação do gestor de que o norte para a publicação dos gastos relativos à Copa do Mundo FIFA 2014 seja a imprescindibilidade das ações para a viabilização ou a concretização do evento, tampouco o fato de estarem previstas na Matriz de Responsabilidades, inclusive no que diz respeito às ações de marketing, mas sim o esforço financeiro para a realização das atividades aprovadas como ações governamentais para a consecução do torneio.

Por fim, no que tange à argumentação apresentada pelo gestor, de impossibilidade de publicação dos gastos do projeto *Goal to Brasil* em razão de o Portal da Transparência não dispor de área específica para a publicação de informações relativas a investimentos em ações de marketing, registra-se, novamente, que as medidas necessárias à publicação das informações devem ser adotadas junto a esta CGU, conforme disposto na Portaria CGU nº 571/2010, que disciplina o Decreto nº 7.034/2009 e estabelece o conteúdo e a forma de envio das informações relativas à Copa do Mundo FIFA 2014.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as providências necessárias junto à CGU para a publicação dos gastos relacionados à Copa do Mundo FIFA 2014 no Portal da Transparência, conforme disciplina a Portaria CGU nº 571, de 22/03/2010.

2.2 Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Norte

Americano

2.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação 8228 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Norte Americano.

Fato

Trata-se da Ação 8228 - Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Norte Americano, do Programa 2076 – Turismo, cuja finalidade é dotar o Ministério do



Turismo de todas as ferramentas de divulgação da imagem do turismo brasileiro no mercado com maior potencial de crescimento na emissão de turistas para o País. A forma de implementação da Ação é direta, por meio da contratação de serviços especializados e de parcerias com os setores públicos e privados. O montante de recursos executados na Ação, no exercício de 2012, está discriminado na tabela a seguir:

Tabela 15: Ação 8228 - Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Norte Americano.

Ação Governamental	Despesa Executada	% da Despesa Executada na Ação em relação à Despesa Executada do Programa
Promoção, <i>Marketing</i> e Apoio à Comercialização no Mercado Norte Americano.	R\$ 21.420.176,11	20,13%

Fonte: SIAFI Gerencial: consulta realizada em 10/02/2013.

As informações relativas a convênios celebrados, execução de contratos e processos licitatórios vigentes no exercício de 2012 estão relatadas na Ação 8224 - Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu, do mesmo programa, em virtude da materialidade da referida ação em relação às demais.

2.3 Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Latino Americano

2.3.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.3.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação 8230 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Latino Americano.

Fato

Trata-se da Ação 8230 - Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Latino Americano, do Programa 2076 – Turismo, cuja finalidade é dotar o Ministério do Turismo de todas as ferramentas de divulgação da imagem do turismo brasileiro no segundo mercado emissor de turistas para o País. A forma de implementação da Ação é direta, por meio da contratação de serviços especializados e de parcerias com os setores públicos e privados. O montante de recursos executados na Ação, no exercício de 2012, está discriminado na tabela a seguir:



Tabela 16: Ação 8230 - Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Latino Americano.

Ação Governamental	Despesa Executada	% da Despesa Executada na Ação em relação à Despesa Executada do Programa
Promoção, <i>Marketing</i> e Apoio à Comercialização no Mercado Latino Americano.	R\$ 22.491.107,31	21,13%

Fonte: SIAFI Gerencial: consulta realizada em 10/02/2013.

As informações relativas a convênios celebrados, execução de contratos e processos licitatórios vigentes no exercício de 2012 estão relatadas na Ação 8224 - Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu, do mesmo programa, em virtude da materialidade da referida ação em relação às demais.

2.4 Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização em Outros Mercados

2.4.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.4.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação 8232 - Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização em Outros Mercados.

Fato

Trata-se da Ação 8232 – Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização em Outros Mercados, do Programa 2076 – Turismo, cuja finalidade é dotar o Ministério do Turismo de todas as ferramentas de divulgação da imagem do turismo brasileiro nos mercados com maior potencial de crescimento na emissão de turistas para o País, no médio e longo prazo, tais como, China, Índia, Japão, Israel e Emirados Árabes. A forma de implementação da Ação é direta, por meio da contratação de serviços especializados e de parcerias com os setores públicos e privados. O montante de recursos executados na Ação, no exercício de 2012, está discriminado na tabela a seguir:

Tabela 17: Ação 8232 – Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização em Outros Mercados.

Ação Governamental	Despesa Executada	% da Despesa Executada na Ação em relação à Despesa Executada do Programa
Promoção, <i>Marketing</i> e Apoio à Comercialização em Outros Mercados.	R\$ 7.195.409,10	6,76%

Fonte: SIAFI Gerencial: consulta realizada em 10/02/2013.

As informações relativas a convênios celebrados, execução de contratos e processos licitatórios vigentes no exercício de 2012 estão relatadas na Ação 8224 - Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu, do mesmo programa, em virtude da materialidade da referida ação em relação às demais.



2.5 Cooperação para a Promoção Turística

2.5.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.5.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação 8944 - Cooperação para a Promoção Turística.

Fato

Trata-se da Ação 8944 - Cooperação para a Promoção Turística, do Programa 2076 – Turismo, cuja finalidade é dotar o Ministério do Turismo de instrumento para promover a cooperação com outras instituições públicas e privadas que tenham a promoção da imagem do Brasil no exterior como alvo, notadamente o Ministério de Relações Exteriores – MRE. A forma de implementação da Ação é descentralizada, por meio de destaque para o Ministério das Relações Exteriores – MRE e de outros instrumentos de cooperação. A despesa executada pelo MRE em 2012 foi de R\$ 2.874.694,02, conforme informado no Relatório de Gestão da Embratur.

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Deficiência dos controles internos administrativos para a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Embratur, especialmente no que tange à formalização da referida atividade.

Fato

Com o objetivo de avaliar a estrutura de controles internos administrativos da Embratur para a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, foi analisada a suficiência dos componentes de controle interno, a saber: ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306145/01, de 25/03/2013, questionou-se sobre a existência de normativos e/ou práticas no âmbito dos respectivos componentes de controle. As respostas da Embratur foram encaminhadas por meio do Ofício AUDIT nº 22, de 15/04/2013, que encaminhou o Memorando GABIN nº 92, de 12/04/2013, e são mencionadas no decorrer da análise.

O gestor informou que a Embratur não tem formalizado seu processo de acompanhamento e de avaliação dos resultados, mas que tal processo existe e é realizado, no mínimo, anualmente, por meio de um seminário de planejamento estratégico, geralmente realizado entre novembro e dezembro do ano anterior àquele para o qual as decisões estratégicas são adotadas.



De acordo com a informações do gestor, os papéis estão bem definidos no seminário de planejamento estratégico, cabendo à presidência a definição da estratégia das ações, a avaliação das ações e a condução dos trabalhos, com participação de todas as diretorias e assessorias da Entidade.

Observa-se que, embora a avaliação dos resultados seja realizada e os papéis relacionados sejam exercidos de maneira periódica, tal processo não está devidamente formalizado, oportunizando fragilidades no decorrer da avaliação da gestão, principalmente em vista do complexo formato apresentado, que envolve uma gama considerável de etapas e atores. O gestor informou que desde fevereiro de 2013 foram iniciadas as discussões acerca da formalização do referido processo e a portaria respectiva deve ser finalizada ainda no mês de abril deste ano.

Quanto à avaliação dos riscos, verificou-se pelas informações prestadas que são avaliados por ocasião da análise de mercado feita no mencionado seminário de planejamento estratégico, inclusive com a utilização de análise SWOT – *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças) –, considerada boa prática internacional.

Para cada processo de trabalho, porém, o gestor informou que não existem procedimentos de avaliação de riscos, que dependerão de consultoria de gestão a ser contratada pela Entidade. Nesse ponto, deve ser ressaltado que a Entidade é que possui o maior conhecimento sobre suas atividades e operações, bem como dos objetivos que necessita alcançar. Assim, a instituição de mecanismos de avaliação de riscos quanto ao atingimento dos objetivos dos seus processos de trabalho ou das suas ações individualmente consideradas independe de contratação de consultoria de gestão.

Quanto aos procedimentos de controle, em resposta aos riscos, bem como quando as metas não são alcançadas, o gestor informou que é feita uma reavaliação de todo o processo de ação, os mercados prioritários, os possíveis motivos para a ocorrência desse desvio e o que deve ser adotado para se retomar as metas fixadas. No caso da crise econômica internacional, o gestor informou que as metas foram revistas. Registra-se que as metas do Plano Aquarela 2020 continuam as mesmas desde quando foram estabelecidas inicialmente para o exercício 2010.

No entanto, para cada processo de trabalho relativo às ações regulares da Embratur, tais como feiras, *workshops*, *roadshows*, *press trips*, *ações de marketing*, etc., o gestor não informou os procedimentos de controle existentes. A unidade de Auditoria Interna da Embratur, segundo as informações constantes do seu parecer sobre a Prestação de Contas de 2012 da Entidade, realizou inspeções *in loco* para a verificação do atendimento às condições previstas nos contratos e convênios em eventos internacionais.

Quanto à informação e comunicação, os principais indicadores relacionados aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Embratur dizem respeito à geração de divisas e à entrada de turistas estrangeiros no País. No entanto, não foram informados indicadores de resultado específicos para cada processo de trabalho regular da Embratur, tais como ações em feiras, *workshops* e *roadshows*, conquanto observada



no Relatório de Gestão de 2012 da Entidade a tendência à mensuração dos resultados das ações de *marketing* por meio da mídia espontânea gerada.

Por fim, no que tange ao monitoramento, tendo em vista que no exercício 2012 não houve recomendações da CGU e/ou TCU relativas aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, foi levado em consideração o pronto atendimento das solicitações de auditoria referentes ao tema.

Causa

O Presidente da Embratur, conforme a competência atribuída no art. 5º do Regimento Interno da Entidade, não adotou as providências necessárias ao aprimoramento dos controles internos administrativos referentes à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos, especialmente no que tange à formalização da referida atividade.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação do gestor relacionada ao item específico, em resposta ao Relatório Preliminar encaminhado por meio do Ofício nº 17.166/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 07/06/2013.

Análise do Controle Interno

Não se aplica, vez que não houve manifestação da Unidade Examinada em relação ao item específico.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as providências necessárias ao aprimoramento dos controles internos administrativos referentes à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, especialmente no que tange à formalização da referida atividade.

3.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Deficiência de gestão na utilização de indicadores de desempenho na Embratur durante o ano de 2012

Fato

A avaliação a respeito dos indicadores utilizados pela entidade concentrou-se nos chamados indicadores de desempenho da gestão, os quais são definidos pela Portaria nº 33 SEGECEX/TCU/2010 como *“um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas”*.



A Embratur foi instada, por meio da SA nº 201306145/03, a aduzir informações a respeito da existência de rotinas e de normativos, assim como da elaboração de indicadores, visando aferir a adequação deles quanto aos aspectos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, requisitos constantes da DN-TCU nº 124/2012, que estão relacionados aos critérios de utilidade e mensurabilidade dos indicadores.

Em resposta, por meio do Ofício nº 20/2013/AUDIT, foi encaminhado o Memorando GABIN nº 82/2013, no qual a Entidade informa não haver rotina, normativos internos e regulamentos referentes à elaboração de indicadores.

Na citada SA foi solicitado o preenchimento de quadro contendo nome do indicador, área de gestão, descrição do indicador, fórmula, fonte, custos e utilidade. A resposta limitou-se a informar que o índice “geração de divisas”, calculado pelo Banco Central do Brasil – BACEN, é utilizado como indicador de desempenho para as ações de promoção do Brasil no exterior, informação ratificada pelo Relatório de Gestão do Exercício de 2012. A Embratur informou, no citado memorando, que a fórmula para o cálculo do indicador “geração de divisas” utiliza dados da balança comercial do Brasil, como: pagamentos feitos com moedas estrangeiras e a entrada de divisas captadas pelo turismo.

No entanto, ainda que sem maiores informações sobre o citado indicador, é possível perceber a reduzida utilidade e mensurabilidade que ele oferece para a Embratur. Medir a atuação da Entidade por meio de um indicador que utiliza no seu cálculo dados da balança comercial nem sempre reflete o real desempenho da gestão, pois as variações desses dados também decorrem de fatores alheios à ação da Embratur, como comportamento da taxa de câmbio e volume das operações comerciais, ou seja, situações que não decorrem da atuação do setor de turismo.

Consta, no Relatório de Gestão atinente ao exercício de 2012, referência ao indicador “entrada de turistas estrangeiros no país”, como indicativo do desempenho do setor turístico no país. Contudo, tal indicador não foi detalhado pela Entidade.

É compreensível a complexidade em mensurar os resultados gerados pela atividade finalística da Embratur, tendo em vista a dificuldade em associar diretamente o crescimento do setor turístico do país às atividades promovidas pela Embratur. Porém, a elaboração de indicadores não prevê somente acompanhar o desenvolvimento de atividades em nível macro, mas também observar o comportamento dos diversos setores institucionais, tanto das áreas finalísticas como das áreas meio.

A manifestação da Embratur, por meio do Memorando GABIN nº 82/2013, permitiu constatar a ausência de indicadores relacionados às áreas de gestão da Entidade: Resultados Quantitativos e Qualitativos; Gestão de Pessoas; Gestão de Transferências; Gestão de Compras e Contratações; Gestão do CPGF; Gestão de Passivos sem previsão Orçamentária; Gestão de TI; Gestão do Patrimônio Imobiliário; Gestão de Renúncias Tributárias.



Com base na estrutura organizacional da Embratur e no Guia Referencial para Medição de Desempenho na Administração Pública, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, apresenta-se a seguir exemplos de indicadores que poderiam dar suporte à Administração da Embratur:

- Setor de Convênios:
 - ✓ Tempo médio para análise de prestação de contas;
 - ✓ Percentual de convênios com contas reprovadas;
- Setor de Licitação:
 - ✓ Tempo médio do processo licitatório;
 - ✓ Tempo de preparação das propostas;
 - ✓ Tempo para avaliação das propostas;

Adicionalmente, registra-se a necessidade de existirem indicadores que mensurem os resultados das ações da Embratur individualmente consideradas, como, por exemplo, ações em feiras e eventos internacionais, *workshosp*s, *roadshows*, *press trips*, etc., conquanto observada no Relatório de Gestão uma tendência à medição de resultados pela mídia espontânea gerada pelas referidas atividades.

Os indicadores visam refletir a situação atual de uma determinada atividade, para que se investiguem eventuais entraves ao alcance de objetos e se formule estratégias para mitigar as causas. Constitui importante ferramenta de gestão para o processo de tomada de decisões, sendo imprescindível sua instituição dentro da Embratur.

Assim, a informação fornecida pela Embratur demonstra a deficiência a respeito dos indicadores instituídos, pois a Entidade não estabelece rotinas e normativos para aplicá-los, além da existência de poucos indicadores, sem ter sido demonstrada utilidade e mensurabilidade deles.

Causa

O Diretor de Administração e Finanças não desenvolveu indicadores de gestão, nem demonstrou que estimulou as áreas da Embratur a desenvolvê-los, refletindo falha no planejamento da estruturação desses indicadores. Essa omissão contrariou o caput do art. 17 do Regimento Interno da Embratur.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 34/2013/AUDIT, de 25/06/2013, foi encaminhado o Memorando nº 187/2013/GABIN, de 25/06/2013, no qual o gestor manifestou-se, da seguinte forma:

“Em 2003, com a criação do Ministério do Turismo, a EMBRATUR foi reestruturada e passou a cuidar, única e exclusivamente, da promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do país no exterior.

Essa competência, apesar de elencada nas atribuições da EMBRATUR, antes de 2003, era pouco explorada. Isso porque o mercado interno de turismo no Brasil e as deficiências de desenvolvimento do produto turístico brasileiro estavam ainda, em muitos casos, pouco estruturados. Tal afirmação não precisa de uma tese, basta verificar a estrutura e orçamento do Ministério do



Turismo para cuidar desse assunto em contraponto com o que a EMBRATUR dispõe.

Assim, além de contratar uma assessoria específica que disponibilizasse Know-how para a EMBRATUR na promoção completa de um país turístico, é o caso do Plano Aquarela, estudou-se também, naquela ocasião, através de um trabalho da OMT – Organização Mundial de Turismo, como nossos principais concorrentes estavam estruturados.”

Em seguida, a Entidade apresentou o resumo do “Estudo comparativo das organizações nacionais de turismo de países selecionados pela Organização Mundial de Turismo”, referente ao período de 2004 a 2005, relacionando dados sobre situação jurídica, responsáveis pelo Orçamento Geral, vínculo das Organizações Nacionais de Turismo (ONT) com o Governo Central para a sua atuação, Planejamento Estratégico de Longo Prazo, Planejamento Operacional de Curto Prazo, grau de controle do Governo Central sobre as ONT, quantidade de servidores na sede nos escritórios do exterior, orçamento total e participação do Governo Central no total de Recursos das ONT.

A Embratur continua, informando que:

“Diante desse diagnóstico, a EMBRATUR resolveu propor uma nova personalidade jurídica para a Autarquia. Essa proposta começou a ser discutida com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e foi encaminhada ao Congresso Nacional em 2007.

Esse modelo previa uma ampla reformulação da Instituição, a transformação em Fundação Estatal de direito privado e a formalização de avaliação de metas e resultados que seriam formalizados por um Contrato de Gestão da nova EMBRATUR como Governo. Essa Medida está contemplada na PEC 92/2007.

Essa nova situação jurídica permitiria resolver todos os assuntos deste tópico, porém a PEC não prosperou no Congresso Nacional. Assim, vem sendo discutida na EMBRATUR, a hipótese de contratação de uma empresa de consultoria para reestruturar a própria Autarquia, o que consequentemente permitirá a formulação de novos indicadores de desempenho de gestão. A Douta CGU ao afirmar que, quem tem expertise para saber mensurar as suas metas e os riscos envolvidos, não relaciona que tal fato carece de conhecimento técnico especializado para fazê-lo. Essa expertise, s.m.j., não está disponível na Autarquia. Diante do exposto, prevalece a intenção de se licitar apoio técnico para resolver a questão.

Contudo atualmente a autarquia utiliza como indicador de desempenho, a entrada de divisas, a qual é calculada pelo Banco Central e a entrada de turistas estrangeiros no Brasil, cuja metodologia e cálculo está sob a responsabilidade do Ministério do Turismo.”

Análise do Controle Interno

A Embratur manifestou-se sobre a intenção de licitar apoio técnico para a formulação dos indicadores de desempenho para serem utilizados na Entidade, pois alega não possuir expertise necessária para a execução dessa atividade.

Sem desconsiderar as dificuldades expostas pela Entidade, é importante que seja realizada análise do custo-benefício dessa eventual contratação. Reitera-se, que a formulação proposta por este órgão de controle não prevê somente a elaboração de indicadores referentes às atividades em nível macro – que constitui um processo mais complexo – mas também atinentes às áreas meio, o que prescinde, em geral, de conhecimento especializado.



A maioria dessas atividades é comum a outros órgãos e entidades, facilitando a pesquisa sobre os indicadores utilizados por essas instituições, o que poderia servir de base para a formulação dos indicadores da Embratur, com as devidas adaptações.

Assim, é salutar que a Entidade esteja esforçando-se para melhorar a gestão quanto à utilização de indicadores de desempenho, mas é necessário medir os custos e os benefícios da possível contratação citada e buscar reproduzir as boas práticas já implementadas em outros órgãos/entidades.

Recomendações:

Recomendação 1: Formular e monitorar, em conjunto com as áreas fins e meio da Embratur, indicadores de desempenho de gestão.

Recomendação 2: Definir em normativos internos os responsáveis pela elaboração e pelo monitoramento desses indicadores.

3.1.3 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

3.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de instrumento de diagnóstico, de planejamento e de gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação (TI) ou Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI).

Fato

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), instrumento de diagnóstico, de planejamento e de gestão dos recursos de TI, é essencial para que as organizações possam identificar e alocar corretamente os recursos da área de TI de acordo com as prioridades institucionais e com os resultados esperados.

Apesar de não haver Planejamento Estratégico Institucional (PEI) na Embratur, conforme informado pela Coordenadora de Suporte Tecnológico, a Instrução Normativa nº 04/2010 SLTI/MPOG determina, nesses casos, que o PDTI seja baseado em documento equivalente existente no órgão, a exemplo do Plano Plurianual.

A ausência de PDTI leva ao enfraquecimento das ações e da própria área de TI, devido à descontinuidade dos projetos, e, conseqüentemente, à insatisfação dos usuários e a resultados abaixo do esperado. Isso pode comprometer toda a área de TI e influenciar negativamente o desempenho do órgão/entidade na sua missão institucional já que a TI representa importante ferramenta para o desenvolvimento das ações previstas.

Ressalta-se que a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, em seu art. 4º, é clara ao afirmar que as contratações de TI devem estar em harmonia com o PDTI. PDTI é pré-requisito para realização de qualquer contratação na área de TI.

Apesar disso, verificou-se que a Embratur não possui PDTI ou instrumento equivalente de diagnóstico, de planejamento e de gestão dos recursos de TI, o que contraria



inclusive sua própria Portaria nº 94/2012. Esta portaria institui o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI), o qual tem entre as atribuições: estabelecer Plano de Investimentos para área de TI, definir prioridades para os planos e projetos de TI, homologar o PDTI, entre outras.

Causa

O Presidente da Embratur, o Chefe de Gabinete da Presidência, o Diretor de Administração e Finanças, o Diretor de Marketing, o Diretor de Mercados Internacionais, o Diretor de Produtos e Destinos e o Coordenador de Suporte Tecnológico, como membros do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI), deixaram de elaborar o PDTI da Entidade, contrariando a Portaria Embratur nº 94/2012, que institui o CGTI.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 44/2013/DAFIN, de 14/06/2013, encaminhado por intermédio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Após nomeação do Comitê Gestor de TI, esta Coordenação de Suporte Tecnológico, apresentou em reuniões a necessidade da elaboração e aprovação dos Documentos exigidos na IN nº 04/2010, para gestão de TI – (PDTI, PEI e PETI).

Em reunião de Comitê realizada em 07/03/2013, foi retificada a autorização para contratação de consultoria externa com mão de obra especializada, tendo em vista a escassez de servidores na área de TI, com a finalidade de auxiliar esta Coordenação na elaboração dos documentos. Processo de contratação em andamento (Proc. nº 72100.000157/2013-41).”

Análise do Controle Interno

Diante da resposta apresentada pelo gestor, constatou-se que o Comitê Gestor de TI da Embratur está em processo de elaboração dos documentos exigidos na IN SLTI/MPOG nº 04/2010, inclusive do PDTI. Assim, a falha registrada permanece pendente de regularização.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar Plano Diretor de TI (PDTI), com vistas a propiciar a alocação dos recursos públicos conforme as necessidades e prioridades da organização e de acordo com o Guia de Elaboração de PDTI do Sistema de Administração dos Recursos de TI (SISP).



3.1.3.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de uma Metodologia de Desenvolvimento de Software definida e homologada para a UJ.

Fato

As boas práticas de TI, notadamente o Cobit 4.1 em seu item PO8.3, assim como o TCU, no Acórdão nº 3132/2012, recomendam que se adote e se mantenha padrões para todos os desenvolvimentos e todas as aquisições de sistemas, seguindo uma metodologia do início do projeto até a entrega final, bem como que se inclua liberações formais para os marcos-chave, de acordo com os critérios de aceitação definidos.

Apesar disso, constatou-se que a unidade de TI da Embratur não definiu uma Metodologia de Desenvolvimento de Software (MDS) para os projetos de desenvolvimento de software. Ao invés disso, verificou-se que, em um dos contratos de desenvolvimento de software, com a empresa Squadra Tecnologia S/A, originado de uma adesão a ata de registro de preços do Tribunal Superior do Trabalho (TST), foi adotada a MDS daquele tribunal.

Destaca-se que, a princípio, não há empecilho em se utilizar uma metodologia de desenvolvimento de software definida por outro órgão, desde que seja avaliada a adequação dessa metodologia às necessidades da Embratur, e que essa metodologia seja definida como padrão para todos os projetos de desenvolvimento.

Adotar uma MDS diferente para cada projeto pode dificultar o trabalho de manutenção posterior dos sistemas, visto que as equipes técnicas encontrarão documentações com padrões distintos para cada sistema, aumentando o risco de atrasos nas correções de erros e de inserção de novas funcionalidades.

Causa

A Coordenação de Suporte Tecnológico (CTEC), por meio de sua Divisão de Suporte a Desenvolvimento de Sistemas (DSS), responsável por estabelecer as técnicas e as metodologias a serem utilizadas no desenvolvimento de novos sistemas, deixou de elaborar Metodologia de Desenvolvimento de Software específica para o Instituto.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 44/2013/DAFIN, de 14/06/2013, encaminhado por intermédio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme resposta desta Coordenação exarada no Memo. 024/CTEC/DAFIN/2013, de 19/03/2013, não há ausência de MDS, os itens básicos da adaptação da metodologia de sistemas ‘TST-UP’, foram realizados de acordo com as necessidades deste Instituto, demonstrado abaixo: (...)”



Foram iniciados os procedimentos necessários para a contratação de empresa especializada em desenvolvimento de sistema – Proc. nº 72100.000.498/2013-16. Com isso atenderemos ao solicitado quanto à criação de metodologia própria da EMBRATUR.”

Análise do Controle Interno

Diante da resposta apresentada pelo gestor, constatou-se que a criação da Metodologia de Desenvolvimento de Software própria da Embratur está em processo de contratação. Assim, a falha registrada permanece pendente de regularização.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir e homologar Metodologia de Desenvolvimento de Software (MDS) para a Unidade de TI da Embratur.

3.1.3.3 CONSTATAÇÃO

Inexistência de link de internet direto para site institucional da Embratur.

Fato

O fácil acesso à informação pública constitui-se um princípio básico da transparência e do controle social. Nesse sentido, a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, regulamenta esse direito fundamental do cidadão brasileiro.

“Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).”

(Grifos não contidos no original)

Os sítios oficiais de internet dos órgãos públicos devem seguir os padrões do governo eletrônico. Nesse sentido, a Resolução nº 07/2002 do Conselho de Governo/Comitê Executivo do Governo Eletrônico define como deve ser o endereço eletrônico dos sítios de internet institucionais:

“Art. 2º Os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, ao adotarem um nome de domínio na internet observarão as diretrizes seguintes:

I - somente poderão ser utilizados os domínios de primeiro nível gov.br e mil.br, exceto nos casos de simples redirecionamento do programa de navegação na internet para o nome de domínio principal;

II - o nome de domínio deverá guardar associação com o nome ou sigla do órgão ou entidade;

(...)



IV - nomes de domínio alternativos ou de fantasia devem ser usados apenas para divulgação;”

(Grifos não contidos no original)

Neste sentido, de acordo com a lei e a resolução supracitadas, todo órgão da administração pública deve disponibilizar um sítio com informações institucionais, de fácil acesso ao cidadão e obedecendo ao seguinte padrão de endereçamento: *nomedoórgão.gov.br* ou *sigladoórgão.gov.br*.

Entretanto, ao tentar acesso ao sítio de internet da Embratur (*embratur.gov.br*), no dia 04/03/2013, verificou-se que o visitante é redirecionado automaticamente para o sítio *visitbrasil.com*, que é um portal de divulgação do Brasil no exterior. Desta forma, ao não disponibilizar um portal institucional através do endereço *embratur.gov.br*, a Embratur não atende às determinações da Lei nº 12.527/2011 e da Resolução nº 07/2002 do Conselho de Governo/Comitê Executivo de Governo Eletrônico.

Destaca-se, entretanto, que existe uma maneira alternativa de acessar as informações institucionais da Embratur, que é através do portal *visitbrasil.com*, ao clicar num pequeno *link* no canto superior da tela, conforme a Figura 01. Apesar de existir essa alternativa, essas informações deveriam estar num endereço de fácil acesso ao cidadão brasileiro, num portal institucional, conforme os padrões estabelecidos pelo Governo Eletrônico.

Figura 01: Tela inicial do portal *visitbrasil.com*.



Fonte: www.visitbrasil.com. Acesso em 04/03/2013.

Causa

A Coordenação de Suporte Tecnológico (CTEC), por meio de sua Divisão de Suporte à Infraestrutura (DSI), responsável por administrar os serviços de *internet* e de *intranet* na interação com usuários externos e internos, deixou de disponibilizar portal institucional de internet com fácil acesso, consoante as normas do Governo Eletrônico.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 44/2013/DAFIN, de 14/06/2013, encaminhado por intermédio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, o gestor apresentou a seguinte manifestação:



“A página oficial da EMBRATUR, está em desenvolvimento conforme os padrões do governo eletrônico com data prevista para entrada da página no ar, no mês de setembro/2013.”

Análise do Controle Interno

Diante da resposta apresentada pelo gestor, verificou-se que a Embratur está em processo de reestruturação de seu sítio eletrônico institucional. Assim, a falha registrada permanece pendente de regularização.

Recomendações:

Recomendação 1: Disponibilizar informações institucionais da Embratur diretamente através do endereço www.embratur.gov.br.

3.1.3.4 CONSTATAÇÃO

Desempenho de atividade de gestão de TI por servidores que não possuem formação específica (na área) e por mão-de-obra terceirizada.

Fato

A Coordenação de Suporte Tecnológico (CTEC) da Embratur está sendo conduzida por servidores sem formação na área, assim como por mão-de-obra terceirizada, fato recorrente, visto que já houve o mesmo apontamento no item 2.1.2.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203452 atinente ao exercício de 2011.

Atualmente, a CTEC é composta por 6 servidores efetivos, que não possuem formação na área de TI. Os principais serviços de TI disponíveis são executados por empresas terceirizadas, como os serviços de suporte ao usuário e à infraestrutura de TI e de desenvolvimento de sistemas.

Na análise das respostas encaminhadas pelo gestor, por meio do Plano de Providências do Relatório nº 201203452, encaminhado via Ofício AUDIT nº 57/2012, de 28/08/2012, consta a informação da negativa da solicitação de cessão de servidores da área de TI por parte do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG, o qual se manifestou por meio dos Ofícios nº 1486 e 425/DRS/SLTI-MPOG.

Outra providência relatada pela Auditoria Interna – AUDIT da Embratur, conforme consta no Plano de Providências mencionado, refere-se à solicitação de estudos para reestruturação e solicitação de cargos e carreira para a Coordenação de Suporte Tecnológico.

Reitera-se o que já foi registrado no Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício 2011 sobre o risco assumido pela Entidade ao permitir que o desenvolvimento e a produção de sistemas de TI sejam executados somente por terceirizados. Essa falha dificulta a transferência de conhecimento de tecnologia entre servidores efetivos do quadro de carreira da Entidade, construindo uma situação de fragilidade por parte da Embratur, tendo em vista a importância estratégica que essa área possui.



Causa

Ausência de providências efetivas por parte do Coordenador de Suporte Tecnológico e do Diretor de Administração e Finanças para realização de estudos visando à reestruturação e à solicitação de cargos e carreira na área de Tecnologia da Informação.

Tal conduta desrespeitou o artigo 17 e o artigo 41, IV, do Regimento Interno da Embratur. O artigo 17 do Regimento prescreve que compete à Diretoria de Administração e Finanças coordenar e supervisionar a execução de atividades relacionadas com os sistemas federais de administração dos recursos de informação e informática no âmbito da Entidade. Já o inciso IV do artigo 41 dispõe que compete à referida Coordenação elaborar estudos visando à implantação de padrões e qualidade e funcionalidade visando à melhoria contínua dos serviços executados no ambiente tecnológico.

Manifestação da Unidade Examinada

A Entidade encaminhou, por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, o Memorando 055/2013 – CTEC, de 14/06/2013, manifestando-se da seguinte forma:

“Esta situação dar-se pelo fato que este Instituto não possui carreira na área da TI como já informado anteriormente. Solicitamos cessão de servidores da área de TI por parte do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG, o qual se manifestou negativamente por meio dos Ofícios nº 1486 e nº 425/DRS/SLTI-MPOG. Salientamos que os 07 servidores não possuem formação na área de TI, mas adquiriram experiência e conhecimento por meio de diversos cursos de capacitação. A EMBRATUR está empenhada em resolver a situação reiterando as solicitações ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, referente à cessão de servidores.”

Análise do Controle Interno

O Gestor reitera a informação sobre a negativa à cessão de servidores da área de TI por parte do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG, o qual se manifestou por meio dos Ofícios nº 1486 e 425/DRS/SLTI-MPOG. Ressalta-se que essa informação já havia sido analisada no momento dos trabalhos de campo. Apesar da providência adotada, outras medidas, visando ao provimento, não foram demonstradas, como a solicitação de autorização para a realização de concurso público.

Diante disso, verifica-se que a medida adotada pelo Gestor é insuficiente para sanar a problemática de ausência de atuação de servidores efetivos na área de TI.

Recomendações:

Recomendação 1: Compor a equipe de Coordenação da Suporte Tecnológico com servidores que detenham conhecimento específico na área de Tecnologia da Informação.



4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES EXTERNOS

4.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Não houve Determinações do TCU relacionadas à Embratur no exercício 2012.

Fato

Nos dias 29/03/2013, 01/04/2013 e 07/05/2013 foram realizadas pesquisas no sítio eletrônico do TCU acerca de Acórdãos e Decisões, incluindo os inseridos em “Relações”, direcionados à Secretaria Federal de Controle (SFC) e/ou à Controladoria-Geral da União (CGU) em relação ao Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), no exercício de 2012. Para a realização da consulta, foram utilizados os argumentos de pesquisa com os seguintes termos: “INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO”, “EMBRATUR” e “MINISTÉRIO DO TURISMO”.

No entanto, foi constatado que não houve determinações expressas expedidas pelo TCU para serem acompanhadas pelo controle interno, no referido exercício, em relação à gestão da EMBRATUR.

4.2 CONTROLES INTERNOS

4.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.2.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da conformidade das peças do Processo de Contas e do Relatório de Gestão.

Fato

Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças do Processo de Contas do exercício de 2012 da Embratur - Processo n.º 72100.000100/2013-41, consoante disposto no art. 13 da IN TCU n.º 63/2010, foram analisados o Rol de Responsáveis, o Parecer da Auditoria Interna e o Relatório de Gestão da Entidade.

Registra-se que o Relatório de Gestão analisado corresponde à primeira versão encaminhada ao TCU em 28/03/2013. Uma nova versão foi encaminhada pela Entidade em 10/04/2013 com alteração no valor referente a “outras despesas correntes” constante do Quadro A.4.11 – Movimentação Orçamentária por Grupo de Despesa.

Informa-se que a Entidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o Processo de Prestação de Contas do exercício de 2012.

No entanto, que ao se analisar o rol de responsáveis da Unidade Jurisdicionada, em relação à gestão do referido exercício, foram observadas incongruências de preenchimento desse documento.



Observou-se que o Rol de Responsáveis da Embratur contém substitutos eventuais sem período de gestão no exercício 2012. Por exemplo, com relação ao Presidente, foram informados 3 (três) substitutos, a saber: servidor CPF ***.000.247-**, servidor CPF ***.711.622-** e servidor CPF ***.825.858-**. No entanto, somente o servidor CPF ***.000.247-** substituiu efetivamente o Presidente durante algum período do exercício 2012.

Conforme se pode extrair da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da Administração Pública Federal, devem compor o rol de responsáveis os titulares e seus substitutos que tiverem desempenhado a gestão das responsabilidades previstas no art. 10 durante o período a que se referirem as contas.

Assim, sem prejuízo de manter cadastro informatizado de todos os responsáveis, conforme o disposto no § 1º do art. 11 da referida IN, a Embratur deve informar para fins de rol de responsáveis apenas os servidores que tenham exercido, mesmo na condição de substitutos, os cargos de presidente e de diretores em hierarquia imediatamente inferior ao dirigente máximo da UJ.

Ainda, em consulta ao Sistema SIAFI 2012, em 08/04/2013, por meio da transação “CONAGENTE”, verificou-se que o servidor de CPF ***.711.622-** não possui registro que o identifique como substituto do Presidente, embora conste como tal no Rol de Responsáveis. Constam apenas registros de substituto para algumas naturezas de responsabilidade que não são imediatamente identificadas como atribuições do Presidente.

Por último, foi identificado no Rol de Responsáveis da Embratur período de gestão de Diretora de Mercados Internacionais – Substituta, de 13/02 a 17/02/2012, para a servidora portadora do CPF ***.742.577-**, mesmo tendo sido exonerada do cargo em 18/01/2012, conforme a Portaria MTur nº 22/2012. Além disso, em consulta ao SIAFI 2012 em 04/04/2013, por meio da transação “CONAGENTE”, foi verificado que não consta registro de responsabilidade para referida servidora.

Quanto ao parecer emitido pela Unidade de Auditoria Interna (AUDIT) da Entidade, identificou-se a regularidade e a adequabilidade dos seus conteúdos e peças.

Já quanto ao Relatório de Gestão, foram verificadas inconsistências no registro do quantitativo de imóveis públicos de uso especial de propriedade da União sob a responsabilidade da Embratur e dos gastos com Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) em 2012.

Embora o Relatório de Gestão/2012 da Embratur tenha registrado apenas um imóvel localizado em Brasília – que comporta a sede, localizado no Setor Comercial Norte, Quadra 03, Bloco D, medindo 900 m² –, existem ainda mais dois imóveis de propriedade da União sob a sua responsabilidade, quais sejam: um terreno vazio, de 9.000 m², situado no Setor de Autarquias Norte, Quadra 04, Lote C; e outro imóvel localizado no bairro Bela Vista, no município de Manaus/AM, medindo 2.281 ha.



A Entidade informou que não houve gastos referentes a CPGF em 2012, no seu Relatório de Gestão. Contudo, nesse documento, constou despesa liquidada e paga no valor de R\$ 2.860,91 em regime especial de execução por suprimento de fundos. Por meio de esclarecimentos, constatou-se que o referido gasto está relacionado a despesa originária da Embratur, contudo a execução foi realizada pelo Ministério de Relações Exteriores. Após os esclarecimentos, verificou-se não haver irregularidades, contudo as explicações referentes a esse gasto por outro órgão deveriam constar do Relatório de Gestão da Embratur.

Por fim, registra-se que os demais itens do Relatório de Gestão da Embratur contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos das DN TCU nº 119 e 121/2012, da DN TCU nº 124/2012, da Portaria-TCU nº 150/2012 e da IN TCU nº 63/2010.

4.2.1.2 INFORMAÇÃO

Deficiência, por parte das diretorias gestoras, de sistemática de acompanhamento (monitoramento) das ações adotadas no exercício de 2012 em atendimento às determinações e recomendações dos órgãos de controle (TCU e CGU).

Fato

Tendo em vista que foi constatado quantitativo de recomendações pendentes de 82,35% em relação ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203452 atinente ao exercício de 2011, a Embratur foi questionada acerca da sistemática de acompanhamento (monitoramento) das ações adotadas no ano de 2012 em atendimento às determinações/recomendações dos órgãos de controle (TCU e CGU). A Divisão de Convênios (DCV) informou, por meio do Memo DCV nº 11/2013, sobre controles relacionados ao acompanhamento da execução de convênios e não sobre o monitoramento das determinações e recomendações dos órgãos de controle.

A respeito das Diretorias finalísticas, a DMINT aduziu planilhas anexas ao MEMO nº 094/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 19/AUDIT, de 05/04/2013. Em análise à documentação, foi verificado que se referem à “Planilha de Acompanhamento de Convênios e Operação da Caravana” e “Operacional das Caravanas – Acompanhamento Técnico”, ou seja, não dizem respeito ao monitoramento das determinações e recomendações do TCU e CGU.

O Memorando nº 66/2013 apresentado pela DPROD nada dispõe a respeito desse assunto. A DMARK manifestou-se por meio do MEMO nº 255/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 18/2013, de 04/04/2013, informando que o procedimento é realizado mediante consulta e embasamento nos acórdãos do TCU e relatórios de auditoria. É certo que o procedimento relatado auxilia no monitoramento das recomendações dos órgãos de controle. Contudo, não foram demonstrados fluxogramas, procedimentos operacionais padronizados e atividades detalhadas por área que pudessem demonstrar o



acompanhamento e o monitoramento contínuo, com vistas a atender tempestivamente as recomendações/determinações dos órgãos de controle.

4.2.1.3 INFORMAÇÃO

Situação atual das recomendações efetuadas pela CGU à Embratur por ocasião da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2011.

Fato

Em análise ao Relatório de Gestão atinente ao exercício de 2012 e às respostas do Plano de Providências referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203452, foram identificadas recomendações pendentes de atendimento por parte da Embratur.

Das 17 recomendações exaradas pela Secretaria Federal de Controle Interno referente ao exercício de 2011, 03 foram atendidas, mas para 14, as providências relatadas não foram suficientes para dar cumprimento à recomendação, das quais 04 foram parcialmente atendidas. Portanto, constatou-se que 82,35% das recomendações emitidas pela Secretaria Federal de Controle Interno continuam pendentes de atendimento, enquanto 23,53% estão parcialmente atendidas.

A seguir, as citadas recomendações serão relacionadas com a situação atual de cada uma.

Tabela 18 – Situação atual das recomendações emitidas pela Secretaria Federal de Controle Interno referentes ao Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício 2011 – Relatório nº 201203452.

Item do Relatório (número e descrição sumária)	Recomendação	Análise da Manifestação do Gestor	Situação Atual
2.1.2.1. Ausência de aprovação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI da Embratur.	Elaborar Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, bem como providenciar a devida aprovação e a posterior publicação no Diário Oficial da União.	A manifestação da Embratur ao Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, que encaminhou o Memorando nº 044/DAFIN, 14/06/2013, informa sobre a existência de um Comitê Gestor para a realização dos trabalhos relacionados à elaboração do PDTI. O documento cita também a autorização para contratação de consultoria externa com mão de obra especializada, com a finalidade de auxiliar a elaboração. Reconhece-se o esforço da Entidade visando ao atendimento da recomendação.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.
2.1.2.3. Desempenho de atividade de gestão de TI por servidores que não possuem formação específica.	Prover a área de TI com servidores com conhecimentos específicos para possibilitar a adequada gestão de Tecnologia da Informação da unidade.	A manifestação da Embratur ao Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, que encaminhou o Memorando nº 044/DAFIN, 14/06/2013, reitera as informações já identificadas nos trabalhos de	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.



		campo. Informa sobre a solicitação de cessão de servidores da área de TI ao MPOG, o qual se manifestou negativamente. Apesar da demonstração dessa providência, outras alternativas não foram mencionadas, como a solicitação de autorização para realização de concurso, concluindo-se que a recomendação não foi atendida.	
2.1.2.5. Divergências entre as informações prestadas no Relatório de Gestão e a estrutura de controle interno demonstrada pela Embratur.	Estabelecer ações de monitoramento dos controles internos, com apresentação de relatórios que documentem os trabalhos realizados e os resultados atingidos, bem como produzam orientações/recomendações dos aspectos a serem aperfeiçoados, considerando as fragilidades identificadas nos controles internos mantidos pela Entidade.	<p>1. A Embratur encaminhou o Ofício nº 36/2013/AUDIT, de 10/07/2013, informando as providências adotadas quanto ao monitoramento das ações para o aperfeiçoamento dos controles internos da Entidade.</p> <p>2. Foram comprovadas as ações de monitoramento realizadas pela Entidade por intermédio da Auditoria Interna – AUDIT, no que se refere à orientação às áreas técnicas para a segregação de funções nas licitações, à elaboração do Manual de Ética, aprovado pela Portaria Embratur nº 79, de 10/07/2013, e à necessidade de normatização interna dos procedimentos licitatórios.</p> <p>3. No que diz respeito à necessidade de elaboração de um manual de licitações, de acordo com a AUDIT, a Embratur utiliza o Manual de Fiscalização de Contratos da AGU e a Instrução Normativa Embratur nº 01/2010 (Manual de Contratos da Embratur) para a realização dos procedimentos licitatórios.</p> <p>4. Conforme já registrado, o Manual de Contratos da Embratur está em grande parte relacionado à elaboração e execução dos contratos e pouco voltado à fase do procedimento licitatório. Exemplo disso é a ausência de normatização interna quanto à necessidade de segregação de funções entre os servidores integrantes da comissão de licitação e o futuro gestor do contrato.</p> <p>5. Também, embora os normativos de outros órgãos possam servir de parâmetro para a aplicação da legislação pertinente aos procedimentos licitatórios, esses normativos devem ser substituídos pelos normativos internos da própria Entidade, que devem consolidar os dispositivos legais e entendimentos aplicáveis de acordo com as suas peculiaridades.</p> <p>6. Portanto, faz-se necessário que as</p>	Parcialmente atendida.



		ações de monitoramento continuem a ser realizadas com vistas à publicação de norma interna disciplinando os procedimentos licitatórios no âmbito da Embratur.	
2.1.2.7. Ausência dos elementos que garantam à Embratur a eficiência, a eficácia e a economicidade do gasto público no processo de contratação de bens e de serviços de tecnologia da informação.	Observar, nas contratações de Tecnologia da Informação, a normatização constante da IN/SLTI/MPOG nº 04/2010, de forma a garantir eficiência, eficácia e economicidade às contratações.	A manifestação da Embratur ao Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, informa que foi dada ciência à CTEC por meio do Memorando nº 251/2012/AUDIT, de 10/08/2012. Todavia, somente essa providência não garante o cumprimento da recomendação. A ausência de instrumento de diagnóstico, de planejamento e de gestão dos recursos e processos de TI ou PDTI, durante o exercício de 2012, é um exemplo de descumprimento da IN/SLTI/MPOG nº 04/2010 relacionado às contratações de TI. A efetiva observância à normatização constante da IN/SLTI/MPOG nº 04/2010 será verificada nas análises das próximas contratações de Tecnologia da Informação.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.
2.1.2.8. Contratação antieconômica, resultando em pagamento adicional de R\$ 67.160,21 pela Embratur (Contrato 09/2011), por deficiências em seu processo de monitoramento da execução dos contratos.	Elaborar levantamento detalhado dos pagamentos efetuados no âmbito de cada um dos contratos (29/2007, 30/2007 e 09/2011), de forma a verificar a adequação dos valores pagos, encaminhando os resultados decorrentes de tal análise à CGU, no prazo de 60 dias.	A manifestação da Embratur ao Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, cita a realização do levantamento em questão, a qual foi comunicada por meio do Memo nº 112/CTEC, de 08/10/2012, enviado por meio do Ofício AUDIT nº 64, de 23/10/2012. Ocorre que o referido documento já havia sido analisado no momento dos trabalhos de campo. A empresa Squadra Tecnologia foi notificada a respeito do débito, por meio do Ofício nº 017/DAFIN/EMBRATUR, de 09/07/2013. Desta forma, a manifestação do Gestor apresenta providências, porém ainda não houve ressarcimento do valor devido.	Parcialmente atendida.
2.1.9.1 Número de Fiscalizações realizadas no exercício de 2011 foi inferior ao planejado	Elaborar planejamento anual de fiscalizações, levando em consideração a diretriz estabelecida na Portaria nº 28/2010, as peculiaridades dos ajustes a serem fiscalizados e a capacidade operacional da Diretoria responsável pelos ajustes.	Em manifestação ao Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, as Diretorias Gestoras encaminharam os respectivos planejamentos para o exercício de 2013, conforme expedientes relacionados a seguir: • Memorando DPROD nº 140/2013, de 13/06/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013;	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.



		<ul style="list-style-type: none"> • Memorando DMINT nº 226/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT; • Memorando DMARK nº 501/2013, de 18/06/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT. <p>A documentação encaminhada relaciona apenas os convênios selecionados para 2013, sem listar todos os vigentes na Diretoria, dificultando a análise mais aprofundada sobre a adequação do planejamento. Isso impede a identificação do quantitativo total de convênios selecionados para fiscalização em relação ao total de convênios em execução. Também impossibilita verificar se todos os convênios com transferência de recursos superiores a R\$ 500.000,00 estão selecionados, como determina a Portaria Embratur nº 28/2010. Assim, a recomendação é considerada não atendida, tendo em vista o planejamento apresentado não se refere ao exercício de 2012. Adicionalmente, esse planejamento, relativo ao exercício de 2013, não é suficiente para realizar exames mais detalhados no qual possa haver cotejamento entre o planejado e os normativos vigentes.</p>	
2.1.9.3 Inconsistências dos registros de convênios no SICONV	Proceder à conclusão da análise das prestações de contas dos convênios que ainda estão pendentes, bem como efetuar a tempestiva atualização do Cadastro de Convênios nos Sistemas Siafi e Siconv.	<p>A Entidade encaminhou, por meio do Ofício nº 29/2013/AUDIT, de 10/05/2013, o Memorando CGFI/DCV nº 19/2013, de 25/04/2013, no qual discorre sobre as providências adotadas em relação a diversos convênios com prazo de vigência expirado e sem a devida conclusão da análise da Prestação de Contas. Também foi encaminhado, por meio do Ofício nº 36/DAFIN, de 10/07/2013, o Memorando CGFI/DCV nº 33/2013, de 09/07/2013, informando outras providências.</p> <p>Considerando os documentos citados e a consulta realizada no Sistema SICONV em 03/07/2013, verificou-se que ainda constam pendências relativas aos convênios a seguir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convênio nº 703044/2009: Aguardando Prestação de Contas. A Embratur afirmou que a Prestação de Contas foi aprovada com ressalva, mas que a situação está desatualizada no SICONV, em virtude do não registro no 	Parcialmente atendida.



		<p>Sistema por parte do Convenente. Informou também que encaminhou ofício ao MPOG solicitando disponibilização de campo específico, para registro da aprovação da Prestação de Contas, uma vez que não é possível realizar tal procedimento nessa situação. Apesar da iniciativa da Entidade, a pendência continua;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convênio nº 706869: Prestação de Contas enviada para análise. A Embratur informa que o processo referente à prestação de contas encontra-se em exame na DCV. <p>Além dessas, as pendências relativas aos Convênios n 702077, 702338 e 755399 estão descritas no item 8.3.1.3 deste relatório.</p>	
2.1.9.3 Inconsistências dos registros de convênios no SICONV	Definir sistemática de atualização dos Sistemas Siafi e Siconv em relação à situação dos convênios, mantendo a consistência das informações entre os dois sistemas e de modo a refletir a situação efetiva dos mesmos.	O Manual de Convênios, elaborado pela Entidade, prevê o registro no SIAFI/SICONV. Porém, deverá haver a devida publicação e execução do manual para a medida descrita ser efetivada.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão, considerando que o Manual de Convênios ainda não foi publicado.
2.1.9.4 Índícios de montagem de preços nas cotações de preços apresentadas para a execução das metas do Convênio 755440/2011.	Por ocasião da análise da prestação de contas do convênio, observar as situações registradas no Parecer da Auditoria Interna da Embratur, abstendo-se de aprovar a prestação de contas caso persistam as inconsistências apontadas naquele Parecer.	Em manifestação ao Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, o Gestor encaminhou o Memorando DPROD nº 141/2013, apresentando as cotações de preço referentes ao Convênio nº 755440/2011. Porém, a regularização dessas cotações deve ser verificada por ocasião da análise da prestação de contas. Segundo consulta realizada em 01/07/2013 no Sistema SICONV, a Prestação de Contas está em complementação. Por meio do Ofício nº 36/DAFIN, de 10/07/2013, a Embratur encaminhou o Memorando CGFI/DCV nº 33/2013, de 09/07/2013, o qual informa que o Processo foi encaminhado à DCV para reanálise da Prestação de Contas. Desta forma, a recomendação em questão está pendente de atendimento, tendo em vista que a análise da prestação de contas ainda não foi concluída.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.
2.2.2.1 Fragilidades nos controles primários referentes à produção de materiais publicitários	Considerando o Manual de Procedimentos de Publicidade elaborado, implementar ações efetivas para sua utilização, de forma a viabilizar controle primário efetivo em relação às ações de produção de	Tendo em vista que os contratos de publicidade não foram objeto de análise dos trabalhos de auditoria, não foi possível verificar os pontos desta recomendação. Porém, as providências apresentadas no Relatório de Gestão relacionadas a esta recomendação são consideradas	Atendida.



junto a terceiros.	material publicitário.	satisfatórias.	
2.2.2.2. Fragilidades nos controles primários para comprovação e pagamento dos custos internos das agências de publicidade.	Concluir o processo de revisão em realização, informando, no prazo de 60 dias, os resultados obtidos.	A manifestação ao Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar apresentou, por meio do Memorando nº 498/2013/DMARK, de 14/07/2013, a conclusão do levantamento dos valores. Porém, não foi demonstrada a devida restituição.	Parcialmente atendida.
2.2.2.2. Fragilidades nos controles primários para comprovação e pagamento dos custos internos das agências de publicidade.	Apresentar, de forma detalhada, a nova rotina de verificação dos custos calculados e os resultados alcançados com a negociação com as agências referente aos custos que serão cobrados.	Por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, a Entidade manifestou-se em relação ao Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, encaminhando o Memorando nº 498/2013/DMARK, de 14/06/2013, o qual descreve procedimentos referentes à nova rotina de verificação dos custos calculados. Essa informação foi reiteração do Ofício DMARK nº 114/2012, de 18/06/2012, o qual se refere ao PPP.	Atendida.
2.2.2.3 Não disponibilização das informações sobre a execução dos contratos de publicidade na Internet.	Disponibilizar link na página da Embratur que possibilite fácil acesso e visualização dos dados de execução de contratos de publicidade.	Em consulta ao sítio eletrônico www.visitbrasil.com em 05/07/2013, foi constatado o link “serviços de publicidade” em que podem ser consultados os contratos da Entidade, relacionando-se fornecedor, CNPJ e valor. Porém, este não é o sítio eletrônico oficial da Embratur, o qual está em construção, conforme consta do Memorando nº 044/DAFIN, de 14/06/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013. Assim sendo, em 2012, essa situação ainda estava pendente.	Parcialmente atendida, vez que foram adotadas providências buscando a regularização da situação, o que ainda não ocorreu efetivamente.
2.2.3.2. Inobservância dos procedimentos definidos na Portaria Interministerial nº 127/2008 para contratações efetivadas na execução do convênio 750489.	Após conclusão da análise da Prestação de Contas do Convênio 750489, informar à CGU as providências adotadas para saneamento das impropriedades relatadas.	Por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, a Entidade manifestou-se em relação ao Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, fazendo referência ao Memorando CGFI/DCV nº 19/2013, de 25/04/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 29/2013/AUDIT, de 10/05/2013. No citado Memorando constam providências relativas à análise da prestação de contas. Por meio do Ofício nº 36/DAFIN, de 10/07/2013, a Embratur encaminhou o Memorando CGFI/DCV nº 33/2013, afirmando que a Prestação de Contas está na DPROD para manifestação com relação à contratação da empresa Vitrine Brasil Comunicação e Turismo Ltda. Tendo em vista que ainda não houve a conclusão da análise da prestação de contas, a recomendação é	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.



		considerada pendente de atendimento.	
2.2.3.3 Movimentação indevida de recursos, no montante de R\$ 119.918,19, da conta corrente específica do Convênio nº 750489 para conta corrente do Instituto Marca Brasil.	Quando da análise da prestação de contas do Convênio nº 750489, avaliar a motivação para a execução de parte dos recursos do convênio em conta diversa da conta corrente específica do convênio e verificar se houve dano ao erário.	Por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, a Entidade manifestou-se em relação ao Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, fazendo referência ao Memorando CGFI/DCV nº 19/2013, de 25/04/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 29/2013/AUDIT, de 10/05/2013. Também foi encaminhado, por meio do Ofício nº 36/DAFIN, de 10/07/2013, o Memorando CGFI/DCV nº 33/2013, de 09/07/2013 no qual a DCV informa que entende a pendência como sanada, uma vez que identificou os débitos na conta específica do convênio, e os respectivos débitos da conta do IMB, havendo compensação entre os valores, sem prejuízo ao erário. Nos citados expedientes constam providências, porém ainda não houve conclusão definitiva da análise de prestação de contas, a qual envolve o exame técnico e financeiro, com posterior envio ao Ordenador de Despesas, conforme dispõe o Roteiro Básico para Celebração de Convênios, aprovado pela Portaria Embratur nº 017/2009. Nesse sentido, aguarda-se a conclusão definitiva da análise para avaliar o atendimento da recomendação.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.
2.2.3.3 Movimentação indevida de recursos, no montante de R\$ 119.918,19, da conta corrente específica do Convênio nº 750489 para conta corrente do Instituto Marca Brasil.	Encaminhar o resultado das análises efetuadas à Controladoria-Geral da União.	Com base nas informações referentes à recomendação anterior, a conclusão definitiva da análise da prestação de contas do Convênio nº 750489 está pendente, razão pela qual não houve encaminhamento dos resultados.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.
2.2.3.4 Contratação de empresa administrada por pessoa com vínculo com a convenente para prestação de serviços no âmbito do convênio 733028/2010,	Apurar a situação apontada, buscando identificar a participação da sócia da empresa contratada no desenvolvimento das atividades da convenente e apurar a adequação da contratação da empresa em questão, bem como dos valores envolvidos, considerando a inconsistência verificada na	A manifestação ao Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar reitera as informações apresentadas pelo Relatório de Gestão, no qual consta que a Diretora do DPROD considerou que os esclarecimentos prestados pelo Memo nº 219/2012, de 20/07/2012, já analisado pela CGU, já respondiam os questionamentos. Desta forma, não foram apresentadas novas informações que	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.



com indicação de simulação de procedimentos de cotação prévia.	publicação do aviso da contratação.	comprovassem o atendimento da recomendação.	
--	-------------------------------------	---	--

Fonte: Análise das respostas encaminhadas pelo gestor por meio do Plano de Providências Permanente, referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203452; exame do Relatório de Gestão do Exercício de 2012.

Ressalta-se que as recomendações referentes aos itens 2.1.2.1, 2.1.2.3, 2.1.9.1 e 2.1.9.3 serão tratadas nos achados de auditoria deste relatório, respectivamente nos itens 3.1.3.1, 3.1.3.4, 8.3.1.4 e 8.3.1.2. As demais que possuem como situação atual “pendente de atendimento” ou “parcialmente atendida” serão monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente.

4.2.1.4 INFORMAÇÃO

Cartão ao Cidadão - prestação de serviços diretamente ao cidadão.

Fato

Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar “Carta de Serviços ao Cidadão”, no âmbito de sua esfera de competência, conforme disposto no Decreto n.º 6932/2009. Essa carta tem por objetivo informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

A Entidade não é prestadora de serviços diretamente ao cidadão, razão pela qual está dispensada do atendimento ao Decreto n.º 6932/2009.

4.2.1.5 INFORMAÇÃO

Avaliação do Cumprimento do TCJ Terceirização.

Fato

Trata-se da avaliação do cumprimento de Termo de Conciliação Judicial – TCJ firmado entre a União e o Ministério Público do Trabalho visando substituir os funcionários terceirizados que ocupavam cargos inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade.

Os trabalhos visaram avaliar o cumprimento do TCJ conforme prescreve a Portaria MP/CGU n.º 494/2009, de 18/12/2009, considerando a seguinte questão de auditoria: todos os terceirizados considerados irregulares foram substituídos nos termos na Portaria n.º 494/2009?

A avaliação em questão será detalhada no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306200 da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo, visto que os terceirizados



da Embratur considerados irregulares estavam incluídos no quantitativo informado pelo MTur de 142, cuja substituição foi realizada, em cumprimento ao citado TCJ.

O resultado das avaliações permitiu concluir que a Entidade atendeu satisfatoriamente às determinações da Portaria MP/CGU nº 494/2009, de 18/12/2009.

4.2.2 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

4.2.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos controles internos administrativos da Embratur.

Fato

Com o objetivo de avaliar a consistência dos controles internos administrativos instituídos pela Embratur para o alcance dos seus objetivos estratégicos, foi realizada análise com ênfase nos controles internos das áreas de gestão diretamente identificadas com o negócio e com a razão de existir da Autarquia, ou seja, as estruturas de controle mais diretamente relacionadas à consecução dos macroprocessos finalísticos da Entidade.

Foram informados três macroprocessos finalísticos no Relatório de Gestão de 2012 da Entidade, a saber: Gestão de Mercados e Produtos Turísticos; Divulgação dos Produtos, Serviços Turísticos e Destinos Brasileiros no Exterior; e Apoio à Comercialização dos Produtos, Serviços Turísticos e Destinos Brasileiros no Exterior.

As áreas de gestão consideradas mais diretamente relacionadas aos referidos macroprocessos foram: avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, gestão das compras e contratações, gestão das transferências e concessão de renúncias tributárias.

A estrutura de controles da Embratur foi avaliada de acordo com os cinco componentes de controle interno definidos pelo COSO – *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, quais sejam: ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento. A análise considerou também a auto avaliação realizada pela Entidade, segundo o Quadro A.3.1 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ constante do Relatório de Gestão.

Após os exames, verificou-se que a melhor avaliação se refere ao componente de procedimentos de controle, considerado “parcialmente válido”, enquanto que a pior avaliação se refere ao elemento de informação e comunicação, considerado “parcialmente inválido”. Os elementos de ambiente de controle, de avaliação de risco e de monitoramento foram considerados medianos.

O ambiente de controle compreende a estrutura organizacional e a forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades, bem como organiza e desenvolve o seu pessoal. Tal componente de controle interno na gestão das compras e contratações, gestão das transferências e concessão de renúncias tributárias foi considerado



consistente pela equipe de auditoria, tendo em vista a existência de normativos internos que formalizam as atividades e definem os responsáveis nos respectivos processos. Porém, a ausência de normatização interna do processo de avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, com formalização dos papéis desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo, foi o principal fator para que a avaliação do elemento de ambiente de controle fosse considerada neutra na consecução dos macroprocessos finalísticos da Entidade.

Não obstante, ressalta-se que o processo de avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão existe e é realizado anualmente no seminário de planejamento estratégico da Entidade, porém não é formalizado. A Entidade já informou que está adotando providências para a edição de portaria normatizando o referido processo e estabelecendo a necessidade de se avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão.

Também foram fatores determinantes para que o elemento de ambiente de controle fosse considerado neutro, embora com menor peso, a ausência de um bom ambiente de controle na gestão de Tecnologia da Informação, principalmente devido à ausência de PDTI, e na gestão do patrimônio imobiliário, cujas responsabilidades não estão claramente definidas.

No elemento de avaliação de risco, o principal ponto positivo foi a existência da boa prática internacionalmente adotada de análise SWOT – *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças) –, que foi identificada no relatório de avaliação dos mercados internacionais prioritários ou potenciais para a promoção turística em 2013, apresentado no seminário de planejamento estratégico ocorrido em dezembro de 2012. Todavia, a avaliação foi neutra, principalmente porque não foram informados mecanismos de identificação de riscos e pontos críticos no processo de concessão de renúncias tributárias. Ainda, com menor peso, não foi informada priorização de atividades na gestão de imóveis.

Os procedimentos de controle instituídos pela Embratur tiveram avaliação positiva, tendo em vista a existência de rotinas bem estabelecidas na maioria das áreas de gestão, embora muitas rotinas ainda não tenham sido formalizadas, a exemplo do processo de avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão. Destacam-se procedimentos de controle formalizados na gestão das compras e contratações, na gestão das transferências e na concessão de renúncias tributárias, como o Manual de Gestão de Contratos, instituído pela Instrução Normativa Embratur nº 01, de 05/10/2010, o Roteiro Básico para Celebração de Convênios, aprovado pela Portaria Embratur nº 17, de 23/06/2009, e a Portaria Conjunta Embratur/MDIC nº 15, de 18/06/2009, respectivamente.

Porém, a avaliação dos procedimentos de controle não foi superior por conta da ausência de normatização interna quanto à gestão das compras e contratações na fase dos procedimentos licitatórios, bem assim quanto à área de gestão das transferências na fase de análise da prestação de contas dos convênios, no tocante ao estabelecimento de um cronograma interno fixando prazos para as manifestações das áreas envolvidas na



referida análise e definindo as providências que devem ser adotadas na hipótese de notificação do conveniente sobre as pendências detectadas. Essa fragilidade na gestão das transferências foi identificada como causa para pendências constatadas em vários convênios.

Também, outro ponto negativo na análise dos procedimentos de controle foi o déficit de pessoal especializado em Tecnologia da Informação na Embratur, o que contribuiu para que a Entidade não mantenha independência suficiente em relação aos empregados das empresas de TI contratadas.

Já com relação à informação e comunicação, o fator que mais influenciou para a avaliação negativa foi a ausência de indicadores gerenciais monitorando os processos nas diversas áreas de gestão da Embratur. Embora existam indicadores monitorando os principais resultados da gestão como um todo, que dizem respeito às divisas geradas e à entrada de turistas estrangeiros no País, faltam indicadores gerenciais específicos nas áreas de contratações, transferências e renúncia tributária, por exemplo.

Adicionalmente, não foram informados indicadores que mensurem os resultados das ações da Embratur individualmente consideradas, como, por exemplo, ações em feiras e eventos internacionais, *workshops*, *roadshows*, *press trips*, etc, conquanto observada no Relatório de Gestão uma tendência à avaliação dos resultados pela mídia espontânea gerada pelas referidas atividades.

Quanto ao elemento de monitoramento dos controles internos, informa-se que este teve avaliação deficitária, porque 82,35% das recomendações emitidas pela CGU no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203452 não foram atendidas, especialmente aquelas relacionadas à gestão de transferências e à gestão de Tecnologia da Informação. Adicionalmente, segundo a auto avaliação feita pelo gestor, em comparação com o Relatório de Gestão da Entidade de 2011, não foram identificadas melhorias nos controles internos administrativos.

Como pontos positivos no monitoramento, destacam-se o atendimento à recomendação da CGU relativa à aplicação do Manual de Procedimentos de Publicidade da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM-PR, por intermédio da Portaria Embratur nº 31, de 21/03/2012, que estabelece orientações às agências de publicidade contratadas pela Entidade, fortalecendo os controles primários para a produção de materiais publicitários junto a terceiros intermediada pelas referidas agências, e o pronto atendimento da Autarquia às solicitações de auditoria da CGU.

4.3 Planos de Auditoria

4.3.1 Planos de Auditoria

4.3.1.1 INFORMAÇÃO

Análise do conteúdo específico do Relatório de Gestão.

Fato



Considerando que a Embratur é integrante do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM, por ter a atribuição de gerir ações de comunicação, nos termos do art. 4º do Decreto nº 6.555, de 08/09/2008, foi analisado no Relatório de Gestão de 2012 da Entidade o conteúdo específico definido na Parte B, Anexo II, da Decisão Normativa TCU nº 119/2012.

No referido relatório foram apresentados os gastos realizados pela Entidade com ações de publicidade e propaganda, detalhadas por contrato e por publicidade institucional e mercadológica. Não houve gastos com publicidade legal e de utilidade pública, tudo de acordo com a tabela a seguir:

Tabela 19: Gastos da Embratur com ações de publicidade.

Publicidade	Contrato	Valor (R\$)
Institucional	Contrato nº 11/2008	1.513.868,44
Institucional	Contrato nº 12/2008	0,00
Mercadológica	Contrato nº 11/2008	25.099.179,19
Mercadológica	Contrato nº 12/2008	8.230.684,18
Total		34.843.731,81

Fonte: Relatório de Gestão da Embratur de 2012.

O Contrato nº 11/2008 foi firmado com a agência de publicidade Artplan Comunicação S.A. (CNPJ: 33.673.286/0001-25), enquanto que o Contrato nº 12/2008 foi firmado com a Giacometti & Associados – Comunicação Ltda. (CNPJ: 64.064.009/0001-49), ambos vigentes de 03/04/2008 a 02/04/2013. As referidas empresas foram vencedoras da Concorrência nº 01/2007, no valor inicial de R\$ 38.000.000,00, aditivado para R\$ 47.500.000,00. Em consulta ao Portal Comprasnet em 09/05/2013, verificou-se que os referidos contratos foram prorrogados por mais seis meses, em caráter excepcional, a contar de 03/04/2013, podendo ser rescindidos tão logo seja concluída a nova licitação.

Na análise, verificou-se que não foram relacionadas as dotações orçamentárias dos Programas de Trabalho utilizados, apesar de a dotação orçamentária da Embratur não ser dividida por ação de comunicação, por exemplo publicidade, e sim por mercado turístico internacional.

No que concerne às ações de patrocínio, a Entidade informou que realizou apenas uma ação na referida modalidade. Trata-se do Contrato nº 06/2012, firmado com a empresa *Better World* – Comunicação, Publicidade e Entretenimento S.A. (estrangeira) para a aquisição, pela Embratur, do direito de participação nos eventos *Rock in Rio Lisboa* e *Rock in Rio Madrid 2012*. O valor executado no âmbito desse contrato, vigente de 31/05 a 07/10/2012, totalizou R\$ 3.438.806,48, que foi pago no Programa de Trabalho nº 23.695.2076.8224.0001: Promoção, *Marketing* e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu, conforme já tratado no item 2.1.2.1 deste Relatório.

5 GESTÃO FINANCEIRA

5.1 RECURSOS DISPONÍVEIS

5.1.1 CARTÃO CORPORATIVO

5.1.1.1 INFORMAÇÃO



Utilização de suprimento de fundos pela Embratur no exercício 2012.

Fato

No Relatório de Gestão foi informado que desde 2009 a Embratur não efetua despesas com suprimento de fundos e/ou cartão corporativo do Governo Federal. Porém, no Quadro A.4.12 (Despesas por Modalidade de Contratação – Créditos Originários) do mesmo relatório, consta despesa liquidada e paga em regime especial de execução por suprimento de fundos no valor de R\$ 2.860,91.

Diante da divergência, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306145/09, de 09/04/2013, o gestor foi instado a se manifestar, respondendo, por meio do Memorando DCT/CGFI nº 12, de 10/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 21, de 11/04/2013, que:

“(...) Trata-se dos recursos que foram descentralizados por força de Acordo de Cooperação Técnica entre o Embratur e o Ministério das Relações Exteriores. Disto posto, podemos asseverar que a UG 185001/18203 não efetuou despesas com o cartão corporativo, contudo a UG 240037/00001 executou os recursos originários da Embratur, na modalidade de suprimento de Fundos (...)”

Assim, como informado, a despesa na modalidade suprimento de fundos, oriunda do crédito originário da Embratur, foi realizada pela UG 240037/00001 - Escritório de representação do Brasil no Exterior da Embaixada do Brasil na Espanha, mediante descentralização de crédito, para atender à Portaria Embratur nº 98, de 29/06/2012, referente a Acordo de Cooperação Técnica existente com o Ministério de Relações Exteriores no âmbito da Ação 8224 – Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu, do Programa 2076 – Turismo.

Portanto, não houve no exercício 2012, por parte da Embratur, atos de gestão relacionados ao uso de suprimento de fundos e/ou cartão de pagamento do Governo Federal.

5.2 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

5.2.1 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

5.2.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Gestão das Renúncias Tributárias de responsabilidade da Embratur.

Fato

Por força do Decreto nº 6.761/2009, a Embratur é responsável pela concessão administrativa da renúncia de receita referente ao Imposto sobre a Renda – IR, de forma que está sujeita à avaliação do presente item estabelecido pelo TCU, de acordo com o art. 257 do Regimento Interno do Tribunal.

A renúncia tributária concedida pela Embratur consiste na redução a zero da alíquota do IR incidente na fonte sobre as remessas de valores efetuadas ao exterior para pagamento



das despesas com a promoção de destinos turísticos brasileiros. Na sistemática dessa renúncia, configura-se o benefício tributário quando, nas transações internacionais, o ônus pelo recolhimento do IR, que em tese deveria ser de quem auferir a renda, é atribuído à fonte pagadora brasileira, por força de cláusula contratual. Assim, a instituição brasileira interessada em promover os destinos turísticos brasileiros no exterior, quando obrigada ao recolhimento do IR, pode obter a redução a zero da alíquota desse imposto sobre as remessas realizadas ao exterior.

No Relatório de Gestão referente ao exercício 2012, a Entidade informou que não há documentos que descrevam os objetivos socioeconômicos da renúncia do IR, bem como não informou as contrapartidas exigidas.

O produto gerado por essa política está ligado à promoção do turismo brasileiro internacionalmente, cujos resultados estão associados a outras ações realizadas pela própria Embratur no exercício de sua missão institucional.

No exercício 2012, foram formalizados 110 processos na Embratur para a concessão da renúncia de receitas do IR: 109 foram deferidos e 1 cancelado. O resultado dessa gestão foi uma renúncia de receitas no valor total de R\$ 5.561.052,19, que teria sido tributado pelo IR sobre o valor total de remessas ao exterior de R\$ 31.512.555,52.

A maior parte do valor renunciado, correspondente a 82,56% do total, está relacionada às despesas realizadas pelo Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 (CNPJ: 11.866.015/0001-53), no total de R\$ 4.591.566,70.

As empresas Alvo Eventos Ltda. (CNPJ: 75.431.734/0001-24) e Gauche Promoções e Eventos Ltda. (CNPJ: 40.234.254/0001-99), favorecidas nos totais de R\$ 455.623,14 e R\$ 454.172,99, respectivamente, completam o rol das três pessoas jurídicas mais beneficiadas pelas renúncias de receita de IR concedidas pela Embratur no exercício 2012.

A Entidade informou que não houve contribuinte pessoa física beneficiário da referida renúncia no exercício 2012.

5.2.1.2 INFORMAÇÃO

Publicação do relatório semestral contendo as informações consolidadas sobre os registros efetuados no Sistema de Registro de Informações de Promoção - SISPROM.

Fato

Em consulta realizada no site da Embratur em 28/03/2013, <http://www.embratur.gov.br/acessoainformacao>, não foi identificada a publicação das informações relativas às renúncias tributárias concedidas pela Entidade, conforme disposto no art. 8º da Portaria Conjunta Embratur/MDIC nº 15/2009, que dispõe:

“Art. 8º Semestralmente será elaborado relatório consolidando as informações sobre os registros de que trata o art. 1º, observadas as regras



do sigilo de dados, que ficará disponível na página da Embratur na Internet.”

Diante disso, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306145/04, de 28/03/2013, a Entidade foi questionada sobre o assunto, tendo respondido, por meio do Memorando SBT/DFI/DAFIN nº 36, de 03/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 18, de 04/04/2013, que:

“O site oficial da Embratur entrou em vigor no ano de 2012, não tendo publicado ainda o Relatório semestral do mesmo ano. Porém, já o Relatório com os dados consolidados de 2012 já foi encaminhado e feita a solicitação junto à Assessoria de Comunicação Social - ASCOM, para a publicação no site: <http://www.embratur.gov.br/acessoainformacao>.”

Em nova consulta realizada no dia 08/05/2013, verificou-se que o referido relatório foi publicado com os dados consolidados do exercício 2012.

5.2.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação dos controles internos administrativos da Gestão das Renúncias Tributárias de responsabilidade da Embratur.

Fato

A renúncia tributária do Imposto sobre a Renda – IR concedida pela Embratur, incidente nas operações de remessa de valores a residentes ou domiciliados no exterior, na modalidade de redução a zero da alíquota do referido imposto, está regulamentada no Decreto nº 6.761, de 05/02/2009, e disciplinada internamente pela Portaria Conjunta Embratur/MDIC nº 15, de 18/06/2009. Essas normas formalizam as atividades e as responsabilidades a cargo da Embratur para a concessão da renúncia, dispendo especialmente sobre as condições para tal.

A Embratur possui área específica em sua estrutura organizacional para a análise dos processos de concessão de renúncias tributárias. Trata-se do Serviço de Benefícios Tributários – SBT/DFIN/DAFIN. Segundo o Regimento Interno da Entidade:

“Art. 37. Compete ao Serviço de Benefícios Tributários - SBT:
I - analisar os requerimentos de benefícios tributários de competência da autarquia;
II - registrar, no SISPROM – Sistema de Registro de Informações de Promoção, todos os processos referentes aos benefícios tributários de competência da autarquia;
III – emitir pareceres técnicos financeiros sobre a matéria.”

O SBT possui apenas 1 (uma) servidora, ocupante do cargo comissionado de Chefe de Serviço, o que torna essencial que as atividades da unidade estejam bem formalizadas, por exemplo, por meio de procedimentos operacionais padronizados, uma vez que o substituto, não lotado na unidade, nas ausências e impedimentos da titular eventualmente não estará familiarizado com as rotinas.



Embora não conste na estrutura regimental, participam da análise da concessão das renúncias tributárias as diretorias finalísticas da Entidade, quanto ao aspecto técnico de avaliação do enquadramento dos projetos como promoção do turismo brasileiro no exterior, o que se constitui em fator agregador na estrutura de pessoal para a gestão das renúncias. Todavia, é importante que essa atribuição esteja normatizada.

A rotina de trabalho definida para a concessão da renúncia tributária do IR pode ser conferida conforme excerto a seguir, retirado do Memorando nº 36, de 03/04/2013, da SBT/DFI:

“(...) Após a abertura de processo administrativo específico e registrado em planilha de controle, o mesmo é encaminhado para análise técnica à Diretoria responsável que emite nota técnica de enquadramento de acordo com legislação vigente. Na sequência, o processo é devolvido ao Serviço de Benefício Tributário para os devidos registros no SISPROM e notificação ao requerente. (...)”

A descrição dessa rotina demonstra, inclusive, a segregação de função existente no procedimento de controle para a concessão das renúncias tributárias a cargo da Embratur. Conforme explicitado, à diretoria finalística compete emitir parecer acerca do enquadramento do serviço como promoção turística, enquanto que à SBT cabem as competências descritas no art. 37 do Regimento Interno.

Ainda sobre os procedimentos de controle, é de se ressaltar a existência de sistema informatizado destinado ao registro das concessões de renúncia. Trata-se do Sistema de Registro de Informações de Promoção – SISPROM, administrado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. Nesse sistema são efetuados os registros de cada concessão para posterior consulta pelo agente financeiro autorizado a realizar as operações de câmbio, deixando de reter o IR relativo à remessa de valores em moeda estrangeira.

Quanto ao acompanhamento das renúncias após a concessão, bem como quanto à análise das respectivas prestações de contas, a Entidade informou que essa responsabilidade é da Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, fazendo remissão ao disposto no art. 10 do Decreto nº 6.761/2009, a constar:

“Art. 10. A fonte pagadora, pessoa física ou jurídica, deverá, a partir do ano-calendário de 2009, prestar à Secretaria da Receita Federal do Brasil informações sobre os valores pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos a residentes ou domiciliados no exterior, identificando o beneficiário do rendimento, bem como o País de residência.”

Nota-se que a competência da SRFB se reserva à análise das informações prestadas sobre os valores remetidos a residentes ou domiciliados no exterior, não se atendo a critérios técnicos de enquadramento das atividades ou de fiscalização da realização das ações.

Conforme visto, quanto ao enquadramento das atividades como promoção turística, o controle exercido pela Embratur ocorre antes do deferimento da renúncia, mediante parecer técnico da diretoria finalística. Porém, quanto à fiscalização da realização das



ações, após a concessão da renúncia, não há regulamentação, dispondo o art. 7º do Decreto 6.761/2009 apenas que:

“Art. 7º A pessoa física ou jurídica que efetuar pagamento de rendimento a beneficiário da redução a zero da alíquota do imposto sobre a renda deverá manter em seu poder, pelo período determinado pela legislação tributária, a fatura ou outro documento comprobatório equivalente da realização das operações, bem como contrato de câmbio e os documentos relativos ao pagamento, crédito, emprego, entrega ou remessa a residentes ou domiciliados no exterior.”

Nesse sentido, torna-se essencial o procedimento de controle para enquadramento dos projetos a serem realizados no estrangeiro, de forma que as despesas associadas de fato correspondam à promoção do turismo brasileiro no exterior.

Registra-se que não foi informada a existência de indicadores monitorando o processo de concessão das renúncias tributárias, bem como que não houve determinações e/ou recomendações dos órgãos de controle (TCU e CGU) no exercício 2012.

6 GESTÃO PATRIMONIAL

6.1 BENS IMOBILIÁRIOS

6.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

6.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da Embratur.

Fato

Embora o Quadro A.7.1 do Relatório de Gestão de 2012 da Embratur informe apenas um imóvel localizado em Brasília, a Entidade é responsável pela gestão de 03 (três) bens imóveis de uso especial de propriedade da União. Dois deles estão localizados em Brasília: a sede, de 900 m², situada no Setor Comercial Norte, Quadra 03, bloco D, e um terreno vazio, de 9.000 m², situado no Setor de Autarquias Norte, Quadra 04, Lote C. O outro imóvel está localizado no bairro Bela Vista no município de Manaus/AM, medindo 2.281 ha.

Segundo o Relatório de Gestão, o terreno vazio de Brasília foi adquirido em julho de 1973 como investimento do Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR, quando a gestão do referido fundo era de responsabilidade da Embratur.

O imóvel de Manaus foi adquirido por meio de doação do INCRA com o objetivo de incrementar o turismo na região. Atualmente, encontra-se em processo de doação para o Estado do Amazonas. Não constam informações sobre edificações no terreno, tampouco sobre a ocupação do referido imóvel.

Além desses, a Embratur é responsável por 01 (um) imóvel locado de terceiro situado no SCIA – Quadra 14, Conjunto 03, Lote 01, em Brasília/DF, de cerca de 3.640 m² de área útil, de propriedade da Construtora Ipê LTDA (CNPJ: 01.651.769/000-32),



administrado pela imobiliária Azevedo Imóveis (CNPJ: 02.714.608/0001-03), para o armazenamento de materiais diversos e promocionais.

Em consulta realizada em 11/04/2013, verificou-se que os referidos imóveis estão devidamente registrados no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União –SPIUnet. Também, em análise ao Processo nº 72100.001062/2012-63, observou-se que os registros realizados são consistentes com as informações constantes do Inventário Físico-Financeiro de 2012, conforme art. 96 da Lei nº 4.320/1964.

Acerca das despesas com manutenção e reforma dos imóveis sob a responsabilidade da Embratur, o gestor encaminhou a seguinte tabela:

Tabela 20: Despesas com reforma e manutenção de imóveis da Embratur em 2012.

Imóvel	Despesa com reforma no exercício 2012	Despesa com manutenção no exercício 2012
Edifício Sede – Brasília	R\$ 0,00	R\$ 200.418,00
Terreno – Brasília	R\$ 0,00	R\$ 3.600,00
Terreno – Manaus	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Galpão locado – Brasília	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total	R\$ 0,00	R\$ 204.018,00

Fonte: Memorando DMP nº 39, de 29/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 23, de 30/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306145/11, de 24/04/2013.

Assim, como não foram informados gastos com manutenção e reforma no imóvel locado de terceiro, não foi realizada análise quanto à indenização, pelo locador, de benfeitoria útil e necessária, nos termos do art. 35 da Lei nº 8.245/91.

6.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Deficiência da pesquisa de mercado para a prorrogação do Contrato nº 35/2007, formalizada pela Sétimo Termo Aditivo, referente à renovação da locação de imóvel de terceiro pela Embratur.

Fato

Trata-se da análise do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato nº 35/2007, conforme consta do Processo nº 72100.000861/2007-55, referente à renovação da locação do imóvel situado no SCIA – Quadra 14, Conjunto 03, Lote 01, em Brasília/DF, de propriedade da Construtora Ipê LTDA (CNPJ: 01.651.769/000-32), administrado pela imobiliária Azevedo Imóveis (CNPJ: 02.714.608/0001-03), para o depósito do material promocional da Embratur.

A locação do imóvel iniciou-se em 09/11/2007, mediante a Dispensa de Licitação nº 189/2007, com fundamento no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/1993. Por meio da formalização do Sétimo Termo Aditivo, o referido contrato foi prorrogado pela quinta vez em 09/11/2012, para vigorar por mais 12 meses, com fundamento no art. 51 da Lei nº 8.245, de 18/10/1991, no valor mensal de R\$ 16.387,08.

A referida prorrogação foi amparada pelo Parecer Jurídico nº 226, de 16/11/2012, da Procuradoria Federal junto à Embratur.



Os pagamentos dos aluguéis referentes ao exercício 2012, constantes do Processo nº 72100.001177/2007-91, foram regularmente realizados com recursos empenhados à conta do Programa de Trabalho nº 23.122.2128.2000.0001: *Administração da Unidade*.

Na análise, verificou-se que houve deficiência na pesquisa de mercado realizada para demonstrar a vantagem da renovação da locação do imóvel, sem ter sido identificado prejuízo ao Erário, conforme a explanação seguinte.

Foram solicitadas propostas de locação de imóveis com 2.000 m² de área construída, porém o imóvel locado pela Entidade possui apenas 613,20 m² de área construída. Apesar da diferença na metragem da área construída, a apuração do resultado somente levou em consideração o valor do metro quadrado da área útil do terreno. A tabela a seguir demonstra que os resultados poderiam ter sido diferentes de acordo com o critério utilizado para a classificação das propostas.

Tabela 21: Comparativo de apuração dos resultados da cotação de preços realizada para a renovação da locação de imóvel de terceiro pela Embratur.

Corretora/Endereço do imóvel	Valor mensal da locação (R\$)	Área do Terreno (m ²)	Valor do m ² da área do terreno (R\$)	Área construída (m ²)	Valor do m ² da área construída (R\$)
Dominus – SCIA Qd. 14, conj. 04, Lt. 06	35.000,00	2.240,00	15,62	1.740,00	20,11
Pórtico Imobiliária – SCIA Qd. 14, conj. 01, Lt. 02	120.000,00	4.810,63	24,94	4.810,63	24,94
Pórtico Imobiliária – SIA Trecho 02 – Lt. 1815	120.000,00	4.881,36	24,58	2.418,35	49,62
Azevedo Imóveis – SCIA Qd. 14, conj. 03, Lt. 01	15.240,96	3.325,00	4,58	613,20	24,85

Fonte: Processo nº 72100.000861/2007-55 (volume III, fls. 664/669).

Ou seja, considerando-se como critério o valor do metro quadrado da área útil do terreno, conforme realizado pela Embratur, a menor cotação de preço é da empresa Azevedo Imóveis, administradora do imóvel locado pela Autarquia, no valor de R\$ 4,58 por metro quadrado. Por outro lado, considerando-se como critério o valor do metro quadrado da área construída, a menor cotação de preço é da empresa Dominus Empreendimentos Imobiliários (CNPJ: 05.462.152.0001-20), no valor de R\$ 20,11 por metro quadrado contra R\$ 24,85 da Azevedo Imóveis. Dessa forma, a vantagem da prorrogação do contrato não ficou adequadamente demonstrada pela pesquisa de mercado realizada.

Por meio do Memorando DMP nº 39, de 29/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 23, de 30/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306145/11, de 24/04/2013, o gestor se manifestou a respeito, informando que:

“A pesquisa de mercado para locação de imóveis tem características próprias que difere das contratações usuais. Os imóveis foram localizados e vistoriados antes da solicitação de proposta e todos eles tinham aproximadamente 2.000 m² de área construída, por não se achar imóveis com características similares ao locado.”



Verifica-se da manifestação do gestor que a pesquisa de mercado restringiu-se ao universo de imóveis previamente vistoriados e que continham aproximadamente 2.000 m² de área construída, devido à dificuldade de se encontrar imóveis com características semelhantes ao imóvel locado. No entanto, a diligência realizada não consta dos autos do processo de renovação da contratação, e a argumentação apresentada não ficou adequadamente comprovada no referido processo.

Não obstante, não se verificou prejuízo ao Erário, uma vez que, embora importante a pesquisa de preços, a demonstração da compatibilidade do valor do aluguel com o valor de mercado foi feita com base em laudo de avaliação imobiliária devidamente homologado pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU/DF/MPOG, por meio do Ofício nº 1430, de 21/12/2010, nos termos do inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Causa

O Chefe da Divisão de Material e Patrimônio – DMP, que é o gestor do Contrato nº 35/2007, não instruiu adequadamente o processo com a pesquisa de mercado para aferir a vantagem da prorrogação do referido contrato, contrariando o disposto nos artigos 28 e 29 do Manual de Gestão de Contratos da Embratur, aprovado pela Instrução Normativa Embratur nº 01, de 05/10/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, foi encaminhado o Memorando nº 043/DAFIN, de 13/06/2013, contendo manifestação da Entidade nos seguintes termos:

“Em atendimento à recomendação, informamos que o processo não foi instruído com a busca realizada com a metragem de 600 m². Desta maneira, para as próximas pesquisas, o processo será instruído com a diligência realizada contendo as características similares a do imóvel locado.”

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação apresentada, o gestor adotará as providências necessárias para que nas próximas pesquisas de preço para a locação de imóveis o processo seja instruído com a diligência por ventura realizada.

Recomendações:

Recomendação 1: Por ocasião das prorrogações contratuais, ou de nova contratação, promover pesquisa de mercado de locação de imóveis que contenham características semelhantes às daquelas do imóvel locado, inclusive no que tange à metragem da área construída, com vistas à verificação da existência de outros imóveis aptos a atender às necessidades da Embratur.



6.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Avaliação de imóvel sob a responsabilidade da Embratur com prazo de validade vencido há mais de cinco anos.

Fato

Em consulta ao sistema SPIUnet em 11/04/2013, verificou-se que a última avaliação do imóvel sob responsabilidade da Embratur localizado no município de Manaus foi realizada em 20/12/2005, cuja validade expirou em 20/12/2007, de acordo com a alínea “c” do subitem 4.6.2 da ON-GEADE-004, de 25/02/2003, que estabelece normas e procedimentos de avaliação e informação técnica de valor dos imóveis de propriedade da União ou de seu interesse.

Questionado sobre a ocorrência, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306145/11, de 24/04/2013, o gestor informou, por meio do Memorando DMP nº 39, de 29/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 23, de 30/04/2013, que a reavaliação não foi feita no prazo pelo fato de o processo não estar sob a responsabilidade da Divisão de Material e Patrimônio – DMP.

Não obstante a deficiência na formalização da atividade de gestão do patrimônio imobiliário da Embratur, bem como a insuficiência de definição clara de responsabilidades, a justificativa encaminhada não elide o apontamento realizado, uma vez que, conforme o art. 27 do Regimento Interno da Entidade, cabe à Divisão de Material e Patrimônio – DMP o acompanhamento da legalidade dos bens imóveis de acordo com as orientações da Secretaria de Patrimônio da União, inclusive a ON-GEADE nº 004/2003.

Cabe ressaltar que, embora esteja em processo de doação para o Estado do Amazonas, conforme mencionado pela Entidade, esse imóvel ainda está sob a responsabilidade da Embratur, de forma que essa situação não escapa à obrigatoriedade de realização periódica de avaliações imobiliárias, mesmo porque são necessárias para quaisquer formas de cessões gratuitas, conforme previsto na alínea “b” do subitem 4.6.2 da ON-GEADE nº 004/2003.

Causa

O Chefe da Divisão de Material e Patrimônio, conforme a competência atribuída no art. 27 do Regimento Interno da Embratur, não adotou as providências necessárias à reavaliação do imóvel de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos pela Secretaria de Patrimônio da União, desatendendo o prazo estabelecido no subitem 4.6.2 da ON-GEADE nº 004/2003.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, foi encaminhado o Memorando nº 043/DAFIN, de 13/06/2013, contendo manifestação da Entidade nos seguintes termos:



“Informamos que a reavaliação do imóvel não foi feita em decorrência de sua doação para o Estado da Amazonas estar tramitando no Congresso Nacional, conforme os processos 58400.000477/2003-13 e 72100.000295/2011-68.

Atendendo à recomendação, comunicamos que está tramitando o Processo nº 72100.000488/2013-81 para a realização da reavaliação do terreno de Manaus, de acordo com o item 4.1.1 da ON-GEADE-004.”

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação apresentada, o gestor está adotando as providências necessárias para a reavaliação do terreno localizado no município de Manaus. Em que pese a iniciativa do gestor, a avaliação do imóvel ainda não foi efetivamente regularizada.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as providências necessárias à avaliação do imóvel localizado no município de Manaus/AM, de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos pela Secretaria de Patrimônio da União, observando-se o prazo de validade estabelecido no subitem 4.6.2 da ON-GEADE nº 004/2003.

6.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Insuficiência da estrutura de controles internos administrativos para a gestão do patrimônio imobiliário da Embratur, especialmente quanto à formalização das atividades e à definição clara das responsabilidades.

Fato

A análise da estrutura de controles internos associados à gestão do patrimônio imobiliário da Embratur foi realizada com enfoque nos seguintes elementos: ambiente de controle, análise de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

Para isso, foram encaminhadas as Solicitações de Auditoria nº 201306145/01 e 201306145/02, ambas de 25/03/2013, questionando sobre a existência de normativos e procedimentos no âmbito dos elementos de controle interno. As respostas da Embratur foram encaminhadas por meio do Ofício AUDIT nº 18, de 04/04/2013, que encaminhou o Memorando DMP nº 34, de 02/04/2013, e o Memorando DMP nº 35, de 03/04/2013, e são mencionadas no decorrer da análise.

Quanto ao ambiente de controle, questionou-se sobre a existência de normativos que formalizem as atividades de gestão do patrimônio imobiliário da Embratur, bem como definam os responsáveis e suas respectivas atribuições. Em resposta, o gestor informou que as atividades e procedimentos relacionados à gestão de patrimônio imobiliário ainda não estão formalizadas, bem como não há designação de gestor dos imóveis, destacando



que a Divisão de Material e Patrimônio – DMP é responsável apenas por acompanhar a legalidade dos bens imóveis.

A esse respeito, verifica-se do Regimento Interno da Embratur que a Coordenação-Geral de Administração – CGAD, vinculada à Diretoria de Administração e Finanças – DAFIN, é a unidade responsável por planejar, coordenar, acompanhar, orientar e avaliar as atividades relacionadas à gestão do patrimônio em geral da Embratur, nos termos do art. 23, a constar:

*“Art. 23. À Coordenação-Geral de Administração - CGAD compete planejar, coordenar, acompanhar, orientar e avaliar as atividades relacionadas à gestão de pessoas, material, **patrimônio**, transportes, serviços gerais e passagens seguindo as diretrizes do órgão central dos sistemas de informação do Governo Federal.”*

Embora não haja referência expressa a patrimônio imobiliário no referido dispositivo, constam expressamente dos artigos 27 e 29 do Regimento Interno atribuições relativas à gestão de imóveis para as unidades diretamente subordinadas à CGAD, a conferir:

*“Art. 27. Compete à Divisão de Material e Patrimônio – DMP executar as atividades relacionadas à administração de material e patrimônio, **acompanhar a legalização de bens imóveis observando as normas e procedimentos estabelecidos pela Secretaria do Patrimônio da União**, gerir a distribuição nacional e internacional do material promocional.”*

*“Art. 29. Compete à Divisão de Atividades Auxiliares - DAA **executar as atividades relativas à administração dos prédios, instalações e reparos, obras, telefonia, transportes a serviço, arquivo, protocolo, reprografia e passagens.**” (Grifos não contidos no original)*

No entanto, considerando que não foi informada a existência de outro normativo tratando do assunto, e principalmente pelas dúvidas suscitadas pelo próprio gestor, constata-se que as atividades de gestão do patrimônio imobiliário da Embratur não estão suficientemente formalizadas, bem como as responsabilidades não estão claramente definidas.

Em decorrência da ausência de formalização e de definição clara das responsabilidades associadas à gestão do patrimônio imobiliário, pode-se citar a ausência de vistoria e de reavaliação do imóvel localizado no município de Manaus/AM. Conforme o Memorando DMP nº 39, de 29/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 23, de 30/04/2013, encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306145/11, de 24/04/2013, a DMP informou que não adotou as referidas providências porque o imóvel não está sob a sua responsabilidade.

Quanto à avaliação dos riscos, questionou-se sobre a existência de instrumentos para identificação dos riscos e pontos críticos na gestão dos imóveis. Em resposta, o gestor informou que não existem. Em outra passagem, porém, afirmou que para a verificação da situação em que se encontram os imóveis, no sentido de diagnosticar possíveis problemas e propor soluções, existem as rotinas do dia-a-dia, embora elas não estejam formalizadas, tendo em vista que a Embratur ocupa somente o edifício sede e o galpão locado para a guarda de material promocional.



Como medida de prevenção de riscos, o gestor comunicou a contratação de empresas de seguro imobiliário e de prestação de serviço de conservação e limpeza do edifício sede e do galpão locado. Além das rotinas para a manutenção dos imóveis, outro procedimento informado foi o controle de acesso de pessoas no edifício sede e no galpão locado de terceiro.

Todavia, foi informado que não há fluxograma formalizando as rotinas de trabalho relacionadas à gestão de imóveis, e que será elaborado documento contendo as atividades realizadas no processo de gestão de imóveis e o respectivo gestor. A elaboração de normativos internos para o auxílio à gestão do patrimônio imobiliário representa oportunidade de formalização das atividades, de distribuição de responsabilidades e de padronização de procedimentos, fortalecendo os controles primários associados.

No âmbito da informação e comunicação, verificou-se que o fluxo de informações no âmbito da gestão imobiliária não é adequado, tendo em vista a falta de definição clara de quem são os atores responsáveis no processo. Além disso, não foi informada a existência de indicadores na gestão de imóveis, o que possibilitaria uma aferição mais objetiva da existência de comunicação clara no processo.

Por fim, tendo em vista que não foram identificadas recomendações ou determinações dos órgãos de controle relacionadas à gestão de imóveis expedidas no exercício 2012, prevaleceu na análise do monitoramento o fato de as solicitações de auditoria relacionadas ao patrimônio imobiliário terem sido prontamente atendidas pela Entidade no respectivo período.

Causa

O Diretor de Administração e Finanças, responsável pela supervisão dos serviços gerais da Embratur, conforme o art. 17 do Regimento Interno da Entidade, não adotou as providências necessárias ao fortalecimento dos mecanismos de controle interno da gestão do patrimônio imobiliário, especialmente quanto à formalização das atividades e definição clara das responsabilidades.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, foi encaminhado o Memorando nº 043/DAFIN, de 13/06/2013, contendo manifestação da Entidade nos seguintes termos:

“Em atendimento à recomendação, será solicitada designação de gestores para que as atividades de gestão do patrimônio sejam formalizadas, com o objetivo de definir os normativos e as responsabilidades relativas à gestão do patrimônio imobiliário da Embratur, assim como os seus indicadores de desempenho, conforme abaixo:

- *IMÓVEL SEDE EMBRATUR, PARA SERVIDOR LOTADO NA DAA;*
- *IMÓVEL TERRENO SAN BSB/DF, PARA SERVIDOR LOTADO NA DMP;*



- *LOCAÇÃO DO GALPÃO, PARA SERVIDOR LOTADO NA DMP.”*

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação apresentada, o gestor adotará as providências de sua alçada para que as atividades de gestão do patrimônio imobiliário sejam formalizadas e as responsabilidades definidas. Não obstante, ainda não foram efetivamente aprimorados os mecanismos de controle interno associados à gestão do patrimônio imobiliário da Entidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as providências necessárias ao aprimoramento dos mecanismos de controle interno administrativo para a gestão do patrimônio imobiliário, especialmente quanto à formalização das atividades e à definição clara das responsabilidades.

7 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

7.1 MOVIMENTAÇÃO

7.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

7.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da adequação da força de trabalho da EMBRATUR.

Fato

Foi analisada a adequação da força de trabalho da Embratur para o alcance dos seus objetivos institucionais. A análise foi baseada nas informações constantes dos quadros relacionados do Relatório de Gestão de 2012 da Entidade, correspondentes à situação retratada em 31/12/2012, bem como do Memorando DGP/DAFIN nº 127, de 29/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 23, de 30/04/2013, encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306145/12, de 24/04/2013.

Na análise do aspecto quantitativo da força de trabalho da Embratur, verificou-se que o quadro de pessoal da Entidade estava assim constituído ao final do exercício 2012:

Tabela 22: Força de Trabalho da Embratur (situação em 31/12/2012).

Tipologia de servidores	Lotação Autorizada	Lotação Efetiva	Ingressos no Exercício	Egressos no Exercício
Servidores efetivos da carreira da Embratur	97	97	20	07
Servidores efetivos de outras carreiras	10	10	02	02
Servidores sem vínculo efetivo com a Administração Pública	51	51	13	14
Total	158	158	35	23

Fonte: Relatório de Gestão da Embratur de 2012.

Conforme se observa, a lotação efetiva corresponde à lotação autorizada para a Entidade. Não obstante, o gestor informou que a força de trabalho da Embratur ainda



está aquém do necessário para desenvolver suas atividades institucionais, sendo a área mais crítica a de Tecnologia da Informação. Por essa razão, no final de março de 2013, foi autorizada a nomeação do restante do cadastro reserva do último concurso público realizado pela Entidade, lançado pelo Edital nº 01/2010, no total de 29 servidores, sendo a maioria de nível superior.

A força de trabalho existente na Embratur foi reduzida no exercício de 2012, principalmente em função do instituto da cessão de servidores a outros órgãos e entidades. Em 31/12/2012, estavam afastados 24 servidores, sendo 21 por motivo de cessão. Por outro lado, a Entidade complementou o seu quadro de pessoal com 10 servidores efetivos de outras carreiras, mediante requisição e exercício descentralizado.

No que tange ao aspecto qualitativo, foi analisada a estrutura de cargos e funções comissionadas da Embratur com base nos dados da seguinte tabela:

Tabela 23: Detalhamento da estrutura de cargos em comissão e de funções gratificadas da Embratur (situação em 31/12/2012)

Tipologia dos cargos	Lotação efetiva
1. Cargos em comissão (DAS)	84
1.1 Servidores efetivos da carreira da Embratur	22
1.2 Servidores de outros órgãos e esferas	11
1.3 Servidores sem vínculo efetivo com a Administração Pública (inclusive aposentados)	51
2. Funções Gratificadas	06
2.1 Servidores da carreira da Embratur	05
2.2 Servidores de outros órgãos ou esferas	01
Total (1 + 2)	90

Fonte: Relatório de Gestão da Embratur de 2012: Quadro A.6.3, pág. 275.

Conforme observado, de 158 servidores, 90 estão investidos em cargo ou função comissionada, o que representa quase 57% da força de trabalho da Entidade. Por sua vez, de 90 cargos e funções comissionadas, somente 27 estavam ocupados por servidores efetivos da carreira da Embratur em 31/12/2012, o que corresponde a 30% do total de comissionamentos.

Outra informação diz respeito à ocupação dos cargos comissionados. De 84 cargos em comissão, somente 33 estavam ocupados por servidores efetivos em 31/12/2012, o que representa menos de 40% do total.

A esse respeito, quanto aos cargos em comissão DAS-1, DAS-2 e DAS-3, o art. 14 da Lei nº 8.460/1992 prevê que os dirigentes dos órgãos do Poder Executivo deverão destinar, no mínimo, 50% desses cargos em comissão a servidores efetivos lotados e em exercício nos respectivos órgãos, tendo o art. 1º do Decreto nº 5.497/2005 fixado esse percentual em 75%.

Contudo, conforme recente manifestação do TCU no Acórdão nº 548/2013 – Plenário, proferido em 13/03/2013, esse percentual não deve ser apurado por órgão ou entidade, mas deve ser aferido para o conjunto dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, por força do § 4º do art. 1º do referido Decreto.



Ainda acerca do assunto, questionou-se se a Embratur tem adotado providências para priorizar o preenchimento dos cargos em comissão por servidores efetivos, como por exemplo, política de processos seletivos entre os servidores para a ocupação dos referidos cargos em comissão e funções gratificadas vagas. Em resposta, o gestor informou que a Autarquia tem adotado providências para priorizar o preenchimento dos cargos em comissão por servidores efetivos, esclarecendo que dos servidores efetivos nomeados em dezembro de 2011, 04 estão exercendo cargo em comissão e 01 está exercendo função gratificada.

Também no aspecto qualitativo da força de trabalho, registra-se que dos 158 servidores da Embratur, apenas 06 possuem idade superior a 60 anos, sendo que desses somente 02 são servidores de carreira. Essa informação se coaduna com a relação disponibilizada de apenas 14 servidores percebendo o Abono de Permanência da Emenda Constitucional nº 41/2003, que tem relação direta com o direito à aposentadoria.

Quanto à escolaridade, foi observado que a força de trabalho da Embratur é composta predominantemente por servidores que possuem pelo menos o nível superior completo. De 158 servidores, 104 possuem pelo menos o nível superior completo e 50 o nível médio. Apenas 02 servidores possuem somente o primeiro grau completo.

Por fim, quanto às providências adotadas para regularizar a situação dos servidores que acumulem cargos, funções ou empregos públicos irregularmente, o gestor informou que utiliza um termo de posse onde o servidor declara não acumular cargo, função ou emprego público. Foi informado, ainda, que não houve identificação de casos de acumulação indevida de cargo na Embratur.

7.1.2 PROVIMENTOS

7.1.2.1 INFORMAÇÃO

Cadastramento dos atos de pessoal no SISAC pela Embratur.

Fato

Trata-se de análise quanto ao cadastramento dos atos de pessoal no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões – SISAC, de acordo com a Instrução Normativa TCU nº 55, de 24/10/2007.

Após o cruzamento de dados do SIAPE x SISAC referentes aos atos de pessoal da Embratur, não foram encontrados registros constantes do SIAPE relativos a admissão de pessoal ou concessão de aposentadoria sem o respectivo lançamento no SISAC.

Quanto à tempestividade dos registros efetuados, verificou-se do Quadro A.6.11 do Relatório de Gestão de 2012 da Entidade (Regularidade do Cadastro dos Atos no SISAC), que de 17 atos sujeitos a registro pelo TCU, 15 foram registrados no SISAC no prazo de 60 dias da data dos referidos atos, em cumprimento ao disposto no *caput* do art. 7º da IN TCU nº 55, de 24/10/2007.



Quanto aos 49 atos referentes a 2011 registrados no SISAC com mais de 90 dias, conforme o referido Quadro A.6.11, a situação foi objeto de análise no Relatório de Auditoria nº 201203452, referente à Auditoria Anual de Contas da Embratur do Exercício 2011.

Diferentemente dos atos sujeitos a registro pelo TCU, com relação aos atos sujeitos a comunicação ao referido órgão de controle, verificou-se que a maioria não foi informada no prazo de 30 dias, conforme estabelece o § 1º do art. 7º da IN TCU nº 55/2007. Dos 05 atos de desligamento em 2012, 03 não foram informados no prazo.

Tal fragilidade nos controles internos pode resultar em responsabilização do gestor, nos termos do § 2º do art. 7º da referida IN. Acerca disso, o gestor informou que essa atividade será priorizada para não haver mais descumprimento de prazo.

7.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

7.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

7.2.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da folha de pagamento de pessoal da Embratur.

Fato

Trata-se de análise da folha de pagamento de pessoal da Embratur realizada com base nas ocorrências identificadas no Acompanhamento Permanente de Gastos do exercício 2012, resultantes de levantamentos e cruzamentos de dados existentes na base do SIAPE, conforme discriminado na tabela a seguir:

Tabela 24: Análise das ocorrências da folha de pagamento de pessoal da Embratur.

Ocorrência	Explicitação da ocorrência	Manifestação da Entidade
1. Servidores que recebem quintos/décimos pelo módulo PIF concomitante com pagamento judicial para o mesmo objeto.	Os servidores Siape nº 0678315, 0678388, 0678608, 0678419 e 0678602 estariam recebendo parcelas incorporadas de quintos/décimos em duplicidade, uma administrativamente, pelo módulo específico Parcela Incorporada de Função – PIF, e outra judicialmente, pelo Sistema Integrado de Cadastro de Ações Judiciais – SICAJ.	O gestor disponibilizou documentos da Procuradoria Federal que solicitam o cumprimento das decisões judiciais de concessão de incorporações de quintos referentes ao período de 1998 a 2001, período que não está registrado no módulo PIF (administrativo).
2. Servidores com devolução do adiantamento de férias, nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.	Os servidores Siape nº 1454674 e 1349030 teriam recebido adiantamento de férias e devolvido um valor inferior.	O gestor disponibilizou planilha informando que a devolução foi realizada corretamente na folha de pagamento do mês de julho/2011.
3. Inclusão de informações pelo próprio servidor habilitado no SIAPE (nível operacional), em sua respectiva folha de pagamento.	O servidor Siape nº 0451871 inseriu valores em sua própria folha de pagamento, contrariando o princípio da segregação de funções.	O gestor informou que os valores inseridos referem-se a pagamentos relativos a substituição eventual de chefe de divisão e abono de permanência, juntando os respectivos documentos comprobatórios da regularidade. O gestor informou, ainda, que o servidor foi orientado a não mais



		inserir valores em sua própria folha de pagamento.
4. Servidores cedidos para órgãos recusáveis, que recebem, na origem, gratificação por desempenho/produktividade específica de sua carreira/plano de cargos.	O servidor Siape nº 0678313 estaria recebendo da Embratur gratificação específica da sua carreira/plano de cargos mesmo estando cedido de maneira opcional a outro órgão/entidade.	O gestor informou que o servidor foi requisitado pelo Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM, com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 12 da Lei nº 11.906, de 20/01/2009, que assegura todos os direitos e vantagens a que faz jus no órgão/entidade de origem (Embratur).
5. Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados.	O servidor Siape nº 0439625 somente teria devolvido uma parcela no valor de R\$ 570,10 em junho de 2009, para uma dívida total de R\$ 7.392,10.	A Embratur informou que o Processo nº 72100.000884/2010-65, que trata desse assunto, foi encaminhado à Procuradoria-Geral Federal para uniformização do entendimento sobre a necessidade de reposição ao erário, pelos servidores da extinta Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, que foram redistribuídos para a Autarquia, da rubrica VP-ON86 em valores superiores aos devidos, na hipótese de recebimento de boa-fé, em decorrência da concessão de reajustes outros que não apenas os lineares concedidos aos servidores públicos em geral, em razão da conclusão do Parecer nº 256, de 28/11/2012, da Procuradoria Federal junto à Entidade.

Fonte: Levantamentos e cruzamentos de dados; respostas da Entidade a solicitações de informações.

Portanto, da análise das justificativas apresentadas, consideram-se regulares as situações de aparente inconsistência das ocorrências verificadas na auditoria da folha de pagamento de pessoal da Embratur.

Quanto à Ocorrência nº 03, no que tange à observância ao princípio da segregação de funções, que o gestor orientou o servidor a não mais inserir valores em sua própria folha de pagamento.

No tocante à Ocorrência nº 05, no sentido de que deve ser aguardado o retorno do Processo nº 72100.000884/2010-65 com pronunciamento conclusivo da Procuradoria-Geral Federal, para a verificação da necessidade de reposição ao erário da rubrica VP-ON86 recebida em valores superiores aos devidos pelos servidores da extinta Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, redistribuídos à Embratur.

7.2.1.2 INFORMAÇÃO

Análise dos controles internos administrativos da gestão de pessoas da Embratur.

Fato

Com o objetivo de avaliar a suficiência da estrutura de controles internos administrativos voltados à gestão de pessoas da Embratur, foi encaminhada a



Solicitação de Auditoria nº 201306145/01, de 25/03/2013, questionando sobre a existência de normativos e de procedimentos de controle interno, cujas respostas foram encaminhadas por meio do Memorando DGP nº 99, de 04/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 19, de 05/04/2013.

O gestor informou que as competências da Divisão de Gestão de Pessoas (DGP) estão previstas nos artigos 24 a 26 do Regimento Interno da Embratur, a saber:

“Art. 24. Compete à Divisão de Gestão de Pessoas - DGP executar, acompanhar e avaliar as atividades referentes à administração e ao desenvolvimento de recursos humanos.

Art. 25. Compete ao Serviço de Cadastro e Pagamento - SCP:

I – executar as atividades referentes ao ingresso, à lotação e à movimentação dos servidores;

II – organizar e manter atualizado o cadastro dos servidores ativos, aposentados e pensionistas;

III – controlar a frequência, licenças e afastamentos dos servidores;

IV – elaborar o pagamento dos servidores ativos, aposentados e pensionistas e informar os recolhimentos decorrentes;

V – acompanhar a tramitação de exames de sanidade física e mental, licenças e perícias médicas; e

VI – homologar atestados médicos.

Art. 26. Ao Serviço de Desenvolvimento e Benefício - SDB compete:

I – executar a política de capacitação de servidores;

II – executar a ambientação, a integração, o desenvolvimento físico, social e cultural de servidores;

III – promover intercâmbio de experiências com instituições que atuam na área de gestão de pessoas;

IV – controlar as atividades relativas à assistência médica e odontológica;

V – executar as atividades de assistência social;

VI – executar as atividades relativas à gestão de estagiários; e

VII - analisar os pedidos de aposentadoria e pensão.”

Observa-se que a atividade de gestão de pessoas está formalizada nos referidos dispositivos do Regimento Interno, bem como as responsabilidades estão definidas de forma clara e objetiva, ressaltando-se que tais atividades são ainda coordenadas pela Coordenação-Geral de Administração – CGAD e supervisionadas pela Diretoria de Administração e Finanças – DAFIN, conforme artigos 23 e 17 do mesmo Regimento.

A força de trabalho da DGP é composta por 01 Chefe de Divisão, com cargo efetivo de Administrador, 02 Chefes de Serviço, 01 Agente Administrativo, 01 Técnico Especializado IV, 02 terceirizados e 02 estagiários.

Quanto ao suporte de tecnologia da informação, pôde ser observado que além do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, a DGP utiliza sistemas próprios para o controle das informações cadastrais e integração com outros sistemas internos e automatização do processo de gestão da capacitação dos servidores.

Além dos sistemas mencionados, o gestor informou como medidas de controle para a prevenção de riscos, principalmente os riscos associados à atividade prioritária de elaboração da folha de pagamento, a existência de rotinas de trabalho com formulários



de admissão e desligamento, controle mensal da entrega da folha de ponto, recadastramento de aposentados e pensionistas, controle de frequência dos servidores cedidos, controle de ressarcimento de auxílio de assistência à saúde, controle para assegurar a observância ao teto remuneratório constitucional, entre outros procedimentos.

A respeito da folha de pagamento, o gestor ressaltou ainda que a sua elaboração segue os normativos da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, inclusive o cronograma mensal do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE.

Entre as rotinas de trabalho não associadas à atividade priorizada, o gestor informou o controle da entrega da declaração de imposto de renda ou autorização de acesso, em cumprimento ao disposto no art. 13 da Lei nº 8.429/1992, e a instrução processual para pagamento de auxílio-moradia, de que tratam os artigos 60-A a 60-E da Lei nº 8.112/1990.

A título de indicadores gerenciais de gestão de pessoas, foi informada, no Relatório de Gestão de 2012 da Entidade, a existência de procedimentos para avaliação de desempenho individual e institucional, conforme a Portaria MTur nº 56, de 30/07/2010, que estabeleceu os procedimentos da avaliação de desempenho individual da Gratificação de Desempenho de Atividade da Embratur – GDATUR, e a Portaria Embratur nº 36, de 30/07/2010, que fixou as metas de desempenho institucional. No entanto, não foi informada a existência de indicadores clássicos destinados à informação e comunicação da gestão de pessoas, que servem tanto para o monitoramento dos processos quanto para as decisões gerenciais, tais como a adequação da força de trabalho, rotatividade de pessoal, absenteísmo, índice de retenção de novos servidores, treinamento e desenvolvimento, etc.

Acerca do monitoramento do controle interno da gestão de pessoas, verificou-se que não houve solicitação da CGU ou do TCU pendente de atendimento no exercício 2012.

8 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

8.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

8.1.1 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

8.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise das providências adotadas pela Embratur para observância aos princípios e critérios de sustentabilidade ambiental.

Fato

Em análise ao Relatório de Gestão de 2012 da Embratur, foram identificadas boas práticas na gestão da Entidade em observância aos princípios e critérios de sustentabilidade ambiental.



No ano de 2012, no âmbito das ações finalísticas, destaca-se a participação da Embratur no evento “Rio + 20”, em que foi utilizado estande construído com material sustentável, especialmente projetado para o referido evento, além da distribuição de *pen drive* também produzido com material sustentável. Ainda, destaca-se que foram realizadas três ações *press trip* com o tema sustentabilidade em quatro localidades que realizam projetos de sustentabilidade: Rio de Janeiro, Bahia, Ceará e Chapada dos Veadeiros.

Ainda quanto às ações finalísticas, consta do Relatório de Gestão a seguinte lista de materiais utilizados para a promoção do Brasil no exterior produzidos de maneira sustentável: sacola de papel (papel certificado); pasta de papel (papel certificado); caneta simples (plástico utilizado apresenta decomposição acelerada por ser proveniente do milho); caneta luxo (feita com material que se regenera facilmente (bambu) e plástico utilizado também proveniente do milho); e porta crachá (pano utilizado de Poli Etileno Tereftalato – PET).

Em 2012, no âmbito das atividades-meio, foi realizada somente uma contratação de obra de engenharia que utilizou o descarte de materiais como critério de sustentabilidade. Trata-se do Contrato nº 08/2012, referente à substituição do piso, correção de infiltração e sistema de drenagem de águas pluviais do edifício sede da Embratur, no valor de R\$ 144.994,15.

Tal ocorrência no exercício 2012 está de acordo com a informação contida no Quadro A.9.1 do Relatório de Gestão (Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis), em que o gestor considera parcialmente válida a afirmativa de que os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia pela Embratur, 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.

Além disso, nos procedimentos licitatórios, a Entidade tem considerado a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços, tais como a NBR 10152, Certificação FCC, Casse B e a norma UL 60950. No exercício de 2012, entretanto, foi informado que não houve certificação nas contratações.

Ainda, cabe destacar que, internamente, a Entidade promoveu nos últimos anos campanhas de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais voltadas para os seus servidores. Outra boa prática relatada diz respeito à separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação, conforme prescreve o Decreto nº 5.940/2006.

8.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de rotina de inserção dos critérios de sustentabilidade ambiental previstos na IN/SLTI-MPOG nº 01/2010 e na Portaria/SLTI-MPOG nº 02/2010 nas contratações de serviços gerais e aquisição de bens pela Embratur.



Fato

Embora tenha sido informada a utilização de critérios de sustentabilidade nas contratações de obras e serviços de engenharia, observou-se que para as demais contratações a Entidade não possui rotina de inserção de critérios de sustentabilidade ambiental previstos na IN/SLTI-MPOG nº 01/2010 e na Portaria/SLTI-MPOG nº 02/2010 nos processos de contratação.

Da resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306145/05, de 28/03/2013, por meio do Memorando DCE nº 05, de 03/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 19/2013, de 05/04/2013, observou-se que a inserção de critérios de sustentabilidade ambiental nos processos de contratação somente é realizada pela Divisão de Contratos – DCE quando tais critérios constam dos projetos básicos ou termos de referência elaborados pelas áreas requisitantes.

No Quadro A.9.1 do Relatório de Gestão de 2012 da Entidade (Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis), foi informado que a Autarquia não 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. Essa mesma informação também foi prestada no Relatório de Gestão de 2011 da Entidade (Quadro A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis), o que demonstra que não houve avanços nessa parte.

Tal fato vai de encontro à orientação do Tribunal de Contas da União, segundo a qual no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, tanto em face do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93, quanto da IN/SLTI-MPOG nº 01/2010, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras, deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, atentando-se para os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas que deram origem aos bens ou serviços a serem contratados (Acórdão 2.380/2012 - TCU - 2ª Câmara).

Ainda, segundo o Manual de Gestão de Contratos da própria Autarquia, aprovado pela Instrução Normativa Embratur nº 01, de 05/10/2010, no art. 7º, a Entidade deveria privilegiar, em suas contratações, a adoção de critérios e instrumentos de promoção do desenvolvimento sustentável, na forma disciplinada na legislação em vigor.

Causa

O Chefe da Divisão de Contratos – DCE/DAFIN, conforme a competência para instruir os processos relativos a contratos constante do art. 21 do Regimento Interno da Embratur, não adotou as providências necessárias para que sejam inseridos os critérios de sustentabilidade ambiental previstos na IN/SLTI-MPOG nº 01/2010 e na Portaria/SLTI-MPOG nº 02/2010 nos processos de contratação de serviços gerais e de aquisição de bens, desatendendo às orientações do Tribunal de Contas da União e ao art. 7º da Instrução Normativa Embratur nº 01, de 05/10/2010.



Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, foi encaminhado o Memorando nº 043/DAFIN, de 13/06/2013, contendo manifestação da Entidade nos seguintes termos:

“Em atendimento à recomendação, informamos que será realizado seminário na Embratur para todos os servidores envolvidos em processo de contratação de serviços e aquisições de bens, assim como todos os gestores de contratos, a fim de orientá-los sobre os normativos que tratam de licitações sustentáveis, objetivando a criação de rotinas de inserções de critérios sobre sustentabilidade ambiental, adequada para cada área envolvida nesse processo.”

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação apresentada, o gestor adotará as providências necessárias para a divulgação interna da necessidade de inserção dos critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações da Entidade. Em que pese a iniciativa do gestor, ainda não foram apresentados elementos objetivos que demonstrem a existência de rotinas bem definidas que resultem em contratações sustentáveis.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer rotina de interlocução com as áreas requisitantes com vistas à inserção, quando pertinente, dos critérios de sustentabilidade ambiental previstos na IN/SLTI-MPOG nº 01/2010 e na Portaria/SLTI-MPOG nº 02/2010 nos processos de contratação de serviços gerais e de aquisição de bens, de acordo com a orientação do Tribunal de Contas da União e com o art. 7º da Instrução Normativa Embratur nº 01, de 05/10/2010.

8.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

8.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

8.2.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da regularidade das dispensas de licitação da Embratur.

Fato

Foram analisadas as dispensas de licitação relacionadas a seguir quanto à regularidade dos processos de formalização no que tange às disposições pertinentes da Lei nº 8.666/1993.

Tabela 25: Dispensas de Licitação da Embratur.

Número da Dispensa	Contrato	Empresa	Objeto	Valor	Fundamento
078/2012	12/2012	Queiroz Tecnologia em Informática Ltda (05.000.566/0001-37)	Prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva em 20 (vinte) aparelhos de fax da	R\$ 7.440,00	Art. 24, II, da Lei nº 8.666/93.



			Embratur.		
118/2012	17/2012	Metroquattro – Arquitetura e Tecnologia Ltda – EPP (00.956.114/0001-00)	Confecção de projeto básico com vistas à realização de especificações técnicas de Programação Visual para instalação de Sistema de Identificação e Sinalização interna e externa do edifício da Embratur em Brasília – DF	R\$ 14.780,00	Art. 24, I, da Lei nº 8.666/93.

Fonte: Processos nº 72100.000739/2012-46 e nº 72100.001042/2012-92 da Embratur.

Na análise, foi verificado que os objetos de gasto definidos guardam consonância com as justificativas apresentadas para a prestação dos serviços, bem assim com o Programa de Trabalho nº 23.122.2128.2000.0001: *Administração da Unidade*.

Verificou-se, também, que a partir de pesquisas de preço realizadas, as contratações por dispensa de licitação foram corretamente fundamentadas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, bem como foram devidamente amparadas por parecer jurídico, em atendimento ao art. 38, VI, da mesma Lei.

Foi observado quanto aos pagamentos do Contrato nº 12/2012 que a Nota Fiscal nº 243 da empresa Queiroz Tecnologia e Informática faz referência a serviço prestado no período de 05/09 a 04/10/2012. No entanto, o referido contrato passou a vigorar somente em 06/09/2012. Ainda assim, a referida nota foi atestada em 18/10/2012 pelo Chefe do Serviço de Compras e Patrimônio – SPT da Divisão de Material e Patrimônio – DMP/CGAD/DAFIN.

Questionado sobre o assunto, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306145/06, de 28/03/2013, o gestor manifestou-se por meio do Memorando DMP nº 36, de 04/04/2013, encaminhado pelo Ofício nº 19/2013/AUDIT, informando que houve equívoco quanto à descrição do período de execução dos serviços e que já foi solicitada à contratada a carta de correção das notas fiscais para sanar a incorreção.

Quanto ao Contrato nº 17/2012, não houve pagamento no exercício 2012. A Autorização de Execução de Serviço nº 01 somente foi emitida pela Divisão de Atividades Auxiliares – DAA/CGAD/DAFIN em 21/02/2013.

8.2.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação da qualidade dos controles internos administrativos relacionados à gestão das compras e contratações.

Fato

Com o objetivo de avaliar a qualidade dos controles internos administrativos existentes para a gestão das compras e contratações, foram analisados os elementos de controle interno, quais sejam: ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.



Dessa forma, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306145/01, de 25/03/2013, questionou-se sobre a existência de normativos e procedimentos relacionados aos referidos elementos de controle. As respostas do gestor foram encaminhadas por intermédio do Memorando DCE nº 07, de 05/04/2013, anexo ao Ofício AUDIT nº 19, de 05/04/2013, que são mencionadas no decorrer da análise.

No ambiente de controle, o objetivo da análise foi verificar a existência de normativos internos que formalizem as atividades e definam as responsabilidades pela gestão das compras e contratações da Embratur. A esse respeito, o gestor informou que as atividades de compras e contratações estão formalizadas nos artigos 21 e 22 do Regimento Interno da Embratur, discriminados a seguir:

“Art. 21. À Divisão de Contratos - DCT compete analisar, instruir, acompanhar e publicar processos relativos a contratos, termos aditivos e instrumentos congêneres, quanto à documentação relativa à habilitação jurídico-fiscal, de acordo com a legislação vigente, oriundos de licitação, dispensa e inexigibilidade de licitação, mediante informações fornecidas pelos órgãos da autarquia e providenciar a publicação dos respectivos atos.

Art. 22. Compete ao Serviço de Contratos e Editais - SCE:

I - acompanhar as atividades relativas à celebração de contratos e respectivos termos aditivos;

II - efetuar o registro dos Contratos no Sistema de Contratos – SISCON;

III - auxiliar os gestores de contratos no levantamento dos serviços prestados e demais informações relativas à prorrogação, repactuação e rescisão contratual;

IV - manter registro de atuação dos contratados e sugerir, quando for o caso, a aplicação de penalidades, na forma da lei, quando da constatação de descumprimento de obrigações contratuais;

V - elaborar minutas de edital de licitação e de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados;

VI - preparar os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade ou decidir a dispensa da licitação;

VII - providenciar as assinaturas dos instrumentos contratuais, assim como a sua guarda; e

VIII - divulgar as atividades de licitação no Sistema de Compras do Governo Federal.”

O gestor informou, ainda, que a Divisão de Contratos e Editais (DCE) é responsável pelas compras e contratações em casos de inexigibilidade de licitação e naquelas acima de R\$ 8.000,00 que envolvam procedimentos licitatórios.

Impende destacar a delegação de competências para a autorização de procedimento licitatório e assinatura de contratos administrativos, segundo a natureza e valor das contratações, de acordo com os artigos 6º e 7º da Portaria Embratur nº 35, de 11/04/2012, que dispõem:

“Art. 6º Delegar aos Diretores de Administração e Finanças, de Produtos e Destinos, de Marketing e de Mercados Internacionais, no âmbito de suas áreas de atuação, os atos de autorização de licitação, de aprovação de plano de trabalho, de projeto básico e termo de referência, de adesão à ata de registro de preços, quando o comprometimento de recursos não ultrapassar R\$ 100.000,00 (cem mil reais).



Art. 7º Subdelegar aos Diretores de Administração e Finanças, de Produtos e Destinos, de Marketing e de Mercados Internacionais, no âmbito de suas áreas de atuação, a assinatura de contrato administrativo, bem como seus termos aditivos e apostilamentos ‘de ofício’, quando o comprometimento de recursos não ultrapassar R\$ 100.000,00 (cem mil reais).”

Ainda, no Manual de Gestão de Contratos, aprovado pela Instrução Normativa Embratur nº 01, de 05/10/2010, constam procedimentos formalizados e responsabilidades distribuídas no âmbito da gestão das compras e contratações.

Em relação à avaliação de risco, foi verificado se existe mecanismo de identificação de riscos e pontos críticos na gestão das compras e contratações, bem como as medidas que são adotadas em resposta aos riscos. Após solicitação de auditoria, o gestor afirmou que o ponto crítico identificado é a qualidade dos termos de referência elaborados pelas áreas requisitantes com poucos subsídios para a confecção dos editais. Isso porque em 2012 a DCE trabalhou com o propósito de buscar a excelência na confecção de editais para que não venham a ser objeto de recomendações da Procuradoria Federal junto à Embratur, bem como para que não apresentem vícios que possam frustrar a contratação. A medida de prevenção adotada a partir da análise de risco é a utilização de *check-list* e modelos de editais disponibilizados pelos órgãos de controle.

No âmbito dos procedimentos de controle, além de *check-list* e utilização de modelos de editais disponibilizados pelos órgãos de controle, o gestor disponibilizou o fluxograma utilizado para as contratações da Embratur. Tal fluxograma informa as áreas envolvidas no processo de contratação e os atos resultantes de cada etapa, de forma que é possível notar, em certa medida, a observância ao princípio da segregação de funções.

Porém, o referido fluxograma não é suficiente para detalhar as atividades realizadas em cada uma das etapas do processo de contratação da Embratur, mormente na etapa de realização dos procedimentos licitatórios. Aliás, isso ensejou recomendação na Auditoria Anual de Contas do exercício 2011, no sentido de promover a formalização das atividades internas e externas atribuídas a cada unidade durante os procedimentos licitatórios, de forma a consolidar a aplicação das normas vigentes e orientações dos órgãos de controle no âmbito da Entidade.

O Manual de Gestão de Contratos, que está em grande parte relacionado à fase posterior à contratação (pagamento, fiscalização, supervisão e gerenciamento do contrato), e a utilização de modelo de manual da Advocacia-Geral da União representam outros pontos positivos nos procedimentos de controle.

Destaca-se que a verificação da efetividade dos procedimentos de controle adotados para o gerenciamento dos contratos não faz parte desta análise.

Quanto à informação e comunicação, verificou-se a inconsistência desse elemento de controle na gestão das compras e contratações, uma vez que não foi informada a existência de indicadores gerenciais nessa área.



Na avaliação do monitoramento dos controles internos da gestão das compras e contratações, a metodologia consistiu na verificação do atendimento, pela Embratur, das recomendações expedidas pela CGU no exercício 2012.

Destaca-se que foi atendida a recomendação referente à aplicação do Manual de Procedimentos de Publicidade da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM-PR, pela edição da Portaria Embratur nº 31, de 21/03/2012, que estabelece orientações às agências de publicidade contratadas pela Embratur, em conformidade com a Lei nº 12.232, de 29/04/2010. Tal aplicação fortalece os controles primários para a produção de materiais publicitários junto a terceiros, intermediado pelas agências de publicidade.

Por outro lado, não foi completamente atendida recomendação atinente à comprovação e ao pagamento dos custos internos das agências de publicidade, bem como não foi elaborado o normativo, manual ou outro documento formalizando as atividades inerentes aos procedimentos licitatórios.

8.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

8.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

8.3.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da utilização de medidas de monitoramento das metas previstas relativas às transferências voluntárias.

Fato

O acompanhamento da execução e do alcance das metas estabelecidas em convênios é realizado pelas Diretorias Gestoras, conforme informado por meio do Memorando DCV nº 11/2013, encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306145/01. Entre os instrumentos utilizados para identificação dos pontos críticos das transferências e para medidas de prevenção são indicados os passos 15º e 17º do Anexo da Portaria Embratur nº 17/2009. O normativo citado informa que para cada convênio é designado um representante a ser registrado no SICONV para acompanhar e fiscalizar a execução do ajuste, o qual terá como atribuição anotar em arquivo próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, adotando as medidas necessárias à regularização das falhas observadas.

As medidas corretivas adotadas nos casos de desvios no cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Trabalho são emanadas pelas Diretorias Gestoras, conforme informação contida no citado expediente.

Uma das Diretorias Gestoras, DMINT, afirmou, por meio do Memorando DMINT nº 094/2013, que utiliza como medida corretiva o encaminhamento de ofício ou comunicado, via e-mail ou SICONV para o conveniente, a fim de orientar sobre o fato e solicitar justificativa e correção. Caso já tenha havido prestação de contas, sem haver tempo para corrigir falhas, emite-se parecer técnico desfavorável ao cumprimento do objeto, solicitando devolução do recurso.



Após o Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 33/2013, de 20/06/2013, que encaminhou o Memorando DPROD nº 140/2013/GABIN, de 13/06/2013, as Diretorias DPROD e DMARK se manifestaram em relação aos mecanismos de monitoramento utilizados para avaliar as metas previstas acerca das transferências voluntárias sob suas responsabilidades. Suas informações coincidem com as apresentadas pela DMINT, revelando o esforço da Entidade em ajustar as metas em caso de falhas detectadas.

Assim, as medidas descritas demonstram que há utilização de medidas de monitoramento das metas previstas relativas às transferências de suas respectivas áreas.

8.3.1.2 CONSTATAÇÃO

Deficiência na gestão de convênios no que tange ao processo de análise de prestação de contas e registro no sistema SICONV.

Fato

Em relação aos controles que antecedem a apresentação da prestação de contas, a Entidade aduziu, por meio do Memorando DCV nº 11/2013, em resposta à SA nº 201306145/01, arquivo no formato Excel e Relatório Gerencial – SISCON, demonstrando que existe sistemática de aviso e de cobrança das Prestações de Contas, além da realizada pelo SICONV. Informou, também, a respeito da criação de um Sistema de Banco de Dados de Convênios, que está sendo desenvolvido pela Coordenação de Suporte Tecnológico – CTEC, visando ao gerenciamento mais abrangente e eficaz das transferências voluntárias.

Em que pesem os esforços da Entidade para cobrança da prestação de contas, a análise da gestão das transferências permitiu identificar deficiências no processo pós entrega dessa documentação.

Em consulta ao Sistema SICONV, em 27/03/2013, foram identificadas transferências com inconsistências em relação à sua situação, data limite ou valor desembolsado, conforme relação apresentada na tabela a seguir:

Tabela 26: Transferências com pendência de prestação de contas no SICONV.

Convênio	Situação	Data Limite de Prestação de Contas	Valor Global (R\$)	Valor Desembolsado (R\$)
753610	Prestação de Contas em Complementação	09/10/2012	456.727,73	456.727,73
756724	Proposta/Plano de Trabalho Aprovados	15/01/2012	182.881,00	0,00
769244	Aguardando Prestação de Contas	17/08/2012	557.772,00	404.449,60
769781	Proposta Aprovada e Plano de Trabalho Complementado enviado para Análise	11/10/2012	1.200.000,00	0,00
771419	Proposta Aprovada e Plano de Trabalho em Complementação	10/12/2012	110.000,00	0,00



765097	Prestação de Contas em Complementação	04/10/2012	89.000,00	800.000,00
762099	Prestação de Contas enviada para análise	17/10/2012	661.959,60	595.743,73
Valor Total			3.258.340,33	2.256.921,06

Fonte: Consulta ao SICONV em 27/03/2013.

Também em consulta ao Sistema SICONV, em 26/03/2013, foram verificados convênios cuja análise da prestação de contas por parte da Embratur está com prazo expirado, conforme tabela disponibilizada adiante:

Tabela 27: Transferências cujo registro no SICONV demonstra prestação de contas com prazo de análise expirado.

Convênio	Nome Proponente	Data de Fim da Vigência	Data Recebimento da Prestação de Contas	Data Limite de Análise de Prestação de Contas	Sit Convênio	Valor Global (R\$)
733028	Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura - ABETA	30/07/2012	07/08/2012	07/11/2012	Prestação de Contas enviada para Análise	298.469,15
752604	Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais	31/03/2012	17/08/2012	17/11/2012	Prestação de Contas enviada para Análise	709.034,09
Valor Total						1.007.503,24

Fonte: Consulta ao SICONV em 27/03/2013.

Por meio da SA nº 201306145/07, a Embratur foi instada a justificar a razão das pendências referidas. Em resposta, mediante o Memorando DCV/CGFI nº 15/2013, por meio do Ofício nº 20, de 09/04/2013, a Entidade apresentou histórico de ocorrências relacionadas a cada convênio.

O exame da documentação apresentada permitiu constatar morosidade da Embratur na conclusão da análise das prestações de contas, a qual envolve participação dos setores técnico e financeiro. Ressaltando-se a inexistência de normativos que definam prazos de conclusão de análise para cada setor.

Para demonstrar esse fato, cita-se o Convênio nº 753610, cuja prestação de contas foi apresentada em 20/04/2012, sendo elaborado o Parecer Técnico DPROD nº 04/2012 em 23/05/2012. Após um mês (29/06/2012), o Parecer Complementar nº 05/2012 foi emitido e quase três meses depois (19/09/2012) o setor financeiro manifestou-se por meio do Parecer Financeiro DCV nº 142/2012.

Segundo dispõe o caput do art. 76 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, o concedente tem noventa dias para análise da prestação de contas, contados a partir da apresentação dos documentos pelo conveniente.



Tomando o exemplo do convênio citado, a data limite para análise pelo concedente era 19/07/2012, mas ainda em 21/09/2012 foram expedidos ofícios para o convenente manifestar-se a respeito das pendências identificadas nos pareceres, o que não encerra o processo de análise da prestação de contas. Essa extrapolação de prazo de análise de prestação de contas por parte do concedente também é identificada nos históricos de ocorrências relacionados aos seguintes convênios:

- Convênio nº 769244: prestação de contas apresentada em 18/07/2012 e em 04/04/2013 foi encaminhada para a DCV para análise quanto ao aspecto financeiro;
- Convênio nº 762099: prestação de contas apresentada em 16/10/2012 e em 01/03/2013 foi expedido Ofício nº 89/2013 ao convenente para regularização das pendências; e
- Convênio nº 733028: prestação de contas apresentada em 23/07/2012 e em 06/12/2012 foi emitido Parecer Financeiro DCV nº 185/2012. O processo está em fase de análise da documentação complementar.

Com relação aos registros da situação do convênio no sistema SICONV, identifica-se que alguns estão desatualizados por falta de providências da Embratur, contrariando o art. 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011. Isso é percebido de acordo com os históricos de ocorrências relacionados aos seguintes convênios:

- Convênio nº 756724: na data da consulta, constava no SICONV a situação “Proposta/Plano de Trabalho Aprovados”, mas o convênio, cuja vigência foi iniciada em 26/10/2011, foi arquivado pela DPROD, a qual registrou o cancelamento no sistema no decorrer dos trabalhos de Auditoria Anual de Contas, conforme MEMO DCV nº 021/2013, de 06/05/2013;
- Convênio nº 769244: há oito meses a Entidade aguarda a resposta do SERPRO em relação a problemas no sistema; e
- Convênios nºs 774040 e 762099: Os processos estão em análise técnica, mas o SICONV registra a situação “prestação de contas em complementação”. A Embratur informa somente problemas no SICONV e pendência relativa à inclusão de dados por parte do convenente, sem relatar suas providências para reparação.

Essa constatação é reincidente, pois o item 2.1.9.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203452, referente ao exercício de 2011, trata de convênios com vigências expiradas, porém, sem registro da apresentação de prestação de contas no Sistema SICONV.

Em consulta ao SICONV, em 06/05/2013, foi identificado que a situação de alguns convênios permanecia em desacordo com a informação prestada pelo gestor por ocasião de sua manifestação ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas do Exercício de 2011, relacionando-os a seguir:



Tabela 28: Convênios com registro inconsistente no SICONV.

Convênio	Situação SICONV	Situação Informada no RAAC 2011	Valor Global (R\$)	Valor Desembolsado (R\$)	Valor a Desembolsar (R\$)
702077/2008	Prestação de Contas Enviada para Análise	Inadimplência	1.353.000,00	1.217.700,00	0,00
702338/2008	Aguardando Prestação de Contas	Inadimplência	966.226,37	859.675,70	0,00
755399/2011	Aguardando Prestação de Contas	Prestação de Contas em Análise	66.000,00	59.400,00	0,00

Fonte: Sistema SICONV (consulta em 06/05/2013) e Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203452, referente ao Exercício de 2011.

Questionada em relação às providências adotadas para mitigar ou eliminar as falhas identificadas, a Embratur respondeu, por meio do Memorando DCV/CGFI nº 15/2013, que notifica os convenientes sobre falhas e/ou ocorrências relacionadas à consecução do objeto do convênio.

Outra questão identificada refere-se às medidas protelatórias verificadas, em decorrência de o concedente realizar várias análises de prestações de contas complementares, oferecendo novos prazos para o conveniente apresentar documentos, cuja ausência já havia sido apontada na primeira análise.

Entre as razões identificadas para essa procrastinação está a ausência de dispositivo no Roteiro Básico para Celebração de Convênios – aprovado pela Portaria Embratur nº 17/2009 – que trate de providências relacionadas à análise de prestação de contas, após a hipótese de notificação do conveniente sobre pendências detectadas.

Causa

O Departamento de Administração e Finanças – DAFIN e a Divisão de Convênios – DCV, quando da elaboração do Roteiro Básico para Celebração de Convênios, não estabeleceram prazos referentes às atividades a cargo de cada Diretoria envolvida no processo de análise de prestação de contas das transferências voluntárias nem estabeleceram dispositivo, referente à análise de prestação de contas, que trate de providências após a hipótese de notificação do conveniente sobre pendências detectadas.

Além disso, os referidos agentes apresentaram deficiência nos registros da situação atual dos convênios no Sistema SICONV, afrontando ao art. 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011. As condutas apresentadas desrespeitam os artigos 17 e 18 do Regimento Interno da Embratur.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013, foi encaminhado o Memorando CGFI nº 50/2013, de 14/06/2013, no qual o gestor manifestou-se, da seguinte forma:

“Informamos que está em fase final a elaboração de um Manual de Convênios, onde estão sendo traçados todos os procedimentos e fluxos necessários à formalização, execução, acompanhamento, fiscalização e



prestações de contas de convênios, no âmbito da EMBRATUR, buscando assegurar maior agilidade, visibilidade e transparência no processo de tramitação. O Manual está sendo dividido em etapas, contemplando, entre outros procedimentos, a inclusão dos Programas da instituição, a serem executados de forma descentralizada; inserção de propostas no SICONV; análise das propostas; parecer técnico; ações inerentes às Diretorias finalísticas; regularidade fiscal; ações da Procuradoria Federal; ações de pagamentos; fiscalização; prestação de contas; e prazos para análise da prestação de contas.”

Em relação ao registro atual dos convênios no Sistema SICONV, em síntese as informações foram as seguintes prestadas pelo Gestor, conforme descrito no Memorando nº 45/DAFIN, de 14/06/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013:

Tabela 29: Transferências com pendência de prestação de contas no SICONV.

Convênio	Situação ¹	Data Limite de Prestação de Contas	Providência adotada pelo Gestor
753610	Prestação de Contas enviada para análise	09/10/2012	Em 12/06/2013 a convenente encaminhou novos dados e arquivos, os quais estão sendo analisados
756724	Cancelado	15/01/2012	Cancelamento, uma vez que o Convênio não foi celebrado
769244	Aguardando Prestação de Contas	17/08/2012	Expedido ofício nº 177/2013 em 12/06/2013 à convenente sobre providências a serem adotadas no SICONV e sobre pendências identificadas de ordem técnica e financeira.
769781	Cancelado	11/10/2012	Cancelamento, uma vez que o Convênio não foi celebrado
771419	Cancelado	10/12/2012	Cancelamento, uma vez que o Convênio não foi celebrado
765097	Prestação de Contas enviada para análise	04/10/2012	Em 11/06/2013 a DCV encaminhou novamente a Prestação de Contas do Convênio (via SICONV) para análise. Em 11/06/2013, a DCV emitiu o Ofício CGFI/DCV nº 178, informando à convenente sobre o indeferimento da DPROD quanto à solicitação de prorrogação do prazo.
762099	Prestação de Contas enviada para análise	17/10/2012	O processo encontra-se na DCV para reanálise da Prestação de Contas.
Valor Total			

¹Situação no Sistema SICONV em 01/07/2013

Fonte: SICONV e Memorando nº 45/DAFIN, de 14/06/2013



Tabela 30: Transferências cujo registro no SICONV demonstra prestação de contas com prazo de análise expirado

Convênio	Situação ¹	Data de Fim da Vigência	Data Recebimento da Prestação de Contas	Data Limite de Análise de Prestação de Contas	Providência adotada pelo Gestor
733028	Prestação de Contas enviada para Análise	30/07/2012	07/08/2012	07/11/2012	O processo encontra-se na Diretoria de Produtos e Destinos, em fase de reanálise da Prestação de Contas.
752604	Prestação de Contas enviada para Análise	31/03/2012	17/08/2012	17/11/2012	Em 07/05/2013 foi emitido o Parecer nº 47/2013/DCV/DAFIN/EMBRATUR, propondo a inserção nos autos do relatório final de acompanhamento e fiscalização, bem como a aprovação da Prestação de Contas do Convênio foi atingido e que não há mais nenhuma pendência a ser regularizada e/ou esclarecida.

¹Situação no Sistema SICONV em 01/07/2013

Fonte: SICONV e Memorando nº 45/DAFIN, de 14/06/2013

Tabela 31: Convênios com registro inconsistente no SICONV.

Convênio	Situação SICONV ¹	Situação Informada no RAAC 2011	Providência adotada pelo Gestor
702077/2008	Prestação de Contas Enviada para Análise	Inadimplência	Ao tentar alterar a situação do convênio para “Inadimplente”, a DCV se deparou com a seguinte mensagem: “Ao marcar um convênio como Inadimplente todas as operações serão bloqueadas. Uma vez marcado como Inadimplente não será possível reativá-lo. Deseja continuar?” Diante da mensagem, a DCV acionou o SERPRO por meio de chamado. Em resposta, em 10/06/2013, o SERPRO pediu para aguardar, pois em breve irão entrar em contato. No entanto, o Memorando CGFI/DCV nº 33/2013, de 09/07/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 36/DAFIN, de 10/06/2013, descreve que em 11/06/2013 a prestação de contas foi encaminhada à DMARK para reanálise de documentação complementar e emissão de parecer técnico. Desta forma, ainda que o registro da situação no SICONV esteja condizente com a realidade, há pendência em relação à análise da prestação de contas, a qual está com prazo vencido.
702338/2008	Aguardando Prestação de Contas Substituição: em processo de TCE	Inadimplência	Ao tentar alterar a situação do convênio para “Inadimplente”, a DCV se deparou com a seguinte mensagem: “Ao marcar um convênio como Inadimplente todas as operações serão bloqueadas. Uma vez marcado como Inadimplente não será possível reativá-lo. Deseja continuar?”



			Diante da mensagem, a DCV acionou o SERPRO por meio de chamado. Em resposta, em 10/06/2013, o SERPRO pediu para aguardar, pois em breve irão entrar em contato.
755399/2011	Aguardando Prestação de Contas	Prestação de Contas em Análise	A DCV encaminhou o Ofício nº 162/2013-CGFI/DCV, de 29/05/2013 ao Banco do Brasil, solicitando apresentação dos extratos bancários da Conta Corrente/Investimento, conforme orientações da AUDIT. Essa mesma informação foi descrita no Memorando CGFI/DCV nº 33/2013, de 09/06/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 36/DAFIN, de 10/07/2013. Com relação ao registro do status de inadimplência do Convênio no SICONV, reitera-se a mesma providência adotada para os Convênios nº 702077/2008 e 702338/2008.

¹Situação no Sistema SICONV em 01/07/2013

Em relação às medidas protelatórias verificadas, em decorrência de o concedente realizar várias análises de prestações de contas complementares, oferecendo novos prazos para o conveniente apresentar documentos, a providência adotada pelo Gestor foi a previsão, no “Manual de Convênios” – que ainda está em fase de conclusão, de prazo de noventa dias para análise da prestação de contas, distribuídos da seguinte forma:

- I - cinquenta dias, para as Diretorias responsáveis;
- II - trinta e cinco dias, para a área financeira; e
- III - cinco dias, para o ordenador de despesas.

Também dispõe sobre a possibilidade de haver até duas diligências com vistas à regularização da mesma pendência, antes da emissão de parecer conclusivo.

Análise do Controle Interno

A Embratur indicou as providências adotadas, quanto aos convênios relacionados. No entanto, para grande parte deles, ainda persistem as inconsistências. Somente no que diz respeito aos convênios cancelados, houve o ajuste da situação descrita no Sistema SICONV.

Quanto às medidas protelatórias verificadas, a elaboração do “Manual de Convênios” representa o esforço da Entidade em aprimorar a gestão de convênios, especialmente quanto ao processo de análise de prestação de contas. Porém, deverá haver a devida publicação e implementação do manual para a medida descrita ser efetivada.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer, por meio de normativos, prazos referentes às atividades a cargo de cada Diretoria envolvida no processo de análise de prestação de contas das transferências voluntárias, de modo a cumprir os prazos dispostos na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

Recomendação 2: Providenciar a regularização dos registros no SICONV relacionados à situação atual em que se encontra a prestação de contas dos convênios.



Recomendação 3: Estabelecer, por meio de normativos, dispositivo, referente à análise de prestação de contas, que trate de providências após a hipótese de notificação do conveniente sobre pendências detectadas, de modo a cumprir os prazos dispostos na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

8.3.1.3 INFORMAÇÃO

Situação atual das transferências vigentes em 2012 sob responsabilidade da Embratur

Fato

No ano de 2012 esteve vigente o total de 38 transferências, somando o montante de R\$ 4.419.320,98. Verificou-se que dos 38 projetos/propostas aprovados no exercício em exame, 36 ajustes estavam com a situação “aguardando prestação de contas” e 02 com situação “prestação de contas em análise”. Assim, não havia, na data de 31/12/2012, transferências com as situações “aprovada”, “reprovada” ou “omissão no dever de prestar contas”, nem instauração de Tomada de Contas Especial.

As informações apresentadas foram extraídas de planilha de controle de processos, relatório geral (SISCON) e Planilha de Processos vigentes, disponibilizados pela Embratur, bem como foram ratificados por meio da análise aos sistemas de informação governamentais.

Quanto às transferências sob responsabilidade da Embratur foram observadas dificuldades na aprovação das propostas/projetos do conveniente. Referente a esse assunto, a DMARK informou, por meio do Memorando nº 236/2013, que entre as razões da negativa estão: proposta ou complementações realizadas fora de prazo exequível para análise e celebração de convênio; propostas discrepantes dos fins institucionais da Embratur; e não atendimento às solicitações dos técnicos dentro do prazo estipulado, pelo motivo do proponente se encontrar em situação de inadimplência.

A DMINT informou que apenas três propostas não foram aprovadas, uma vez que faltavam documentos que comprovassem o custo real do projeto, assim como programação das viagens de familiarização e outros documentos pertinentes à legislação que trata de convênios.

a) Disponibilidade de Recursos Humanos e Materiais

No que diz respeito à disponibilidade de recursos humanos, a Embratur informou que a equipe da Divisão de Convênios – DCV é composta por 03 servidores ocupantes de cargo em comissão, 01 servidor ocupante de cargo efetivo, 01 funcionário terceirizado de apoio e 02 estagiários.

Apesar de o gestor não ter se manifestado quanto à suficiência do quantitativo de pessoal e de material da Entidade para realização das atividades, pode-se constatar



razoabilidade quanto à disponibilidade desses recursos em relação à quantidade de convênios existentes na Embratur.

b) Tomadas de Contas Especial instauradas na Entidade

Por meio do Memorando DCV/CGFI nº 15/2013, que respondeu à Solicitação de Auditoria nº 201306145/07, a Embratur listou 09 Processos de Tomada de Conta Especial, dos quais dois estão no Gabinete da Presidência da Entidade, um está na Procuradoria Federal junto à Embratur, quatro foram encaminhados à CGU, um está na Divisão de Convênios – DCV e um foi arquivado em razão do recolhimento do débito.

Nota-se que para todas as TCE existe um só Tomador de Contas, identificado pelo CPF nº ***.401.057-**. Observando-se o quadro apresentado pela Entidade, conclui-se que de 2008 a 2011 foram instruídos, em média, 01 processo por ano, enquanto que em 2012 foram concluídas 04 análises.

A deficiência na gestão de transferências em 2012 já foi detalhada em ponto específico deste Relatório.

8.3.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de planejamento(s) anual(is) de fiscalizações de convênios no âmbito da Embratur no exercício de 2012.

Fato

O item 2.1.9.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203452, referente ao exercício de 2011 tratou da baixa atuação da Embratur nas fiscalizações de convênios no exercício de 2011. Esse fato suscitou recomendação da CGU para que fosse elaborado planejamento anual de fiscalizações, levando em consideração a diretriz estabelecida na Portaria Embratur nº 28/2010 – que aprova os critérios técnicos para celebração e fiscalização de convênios –, as peculiaridades dos ajustes a serem fiscalizados e a capacidade operacional da Diretoria responsável pelos ajustes.

Durante o exercício de 2012, verificou-se que as fiscalizações continuaram ocorrendo no âmbito de cada Diretoria, não havendo um planejamento anual no âmbito da Embratur. Essa carência de planejamento suscitou a execução de fiscalizações intempestivas na Diretoria de Marketing – DMARK conforme foi verificado no Memorando DMARK nº 236/2013, o qual respondeu à SA nº 201206145/07. A Diretoria de Produtos e Destinos – DPROD não apresentou informações sobre as fiscalizações realizadas em 2012. A Diretoria de Mercados Internacionais – DMINT afirmou, por meio do Memorando DMINT nº 094/2013, que todas as fiscalizações no âmbito da Diretoria foram realizadas tempestivamente.

Causa

O Coordenador da Divisão de Convênio, em conjunto com as Diretorias Finalísticas DPROD, DMINT e DMARK, não elaboraram o planejamento anual das fiscalizações



de convênios no âmbito da Embratur, afrontando o art. 5º, I, a, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011.

Manifestação da Unidade Examinada

Em manifestação ao Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, as Diretorias Gestoras encaminharam os respectivos planejamentos para o exercício de 2013, conforme expedientes listados a seguir:

- Memorando DPROD nº 140/2013, de 13/06/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT, de 20/06/2013;
- Memorando DMINT nº 226/2013, 13/06/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT;
- Memorando DMARK nº 501/2013, de 18/06/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2013/AUDIT.

Análise do Controle Interno

A documentação encaminhada refere-se ao exercício de 2013, sendo que a gestão examinada é atinente a 2012. A respeito deste exercício, a Entidade não apresentou documentos que comprovassem ter havido planejamento das fiscalizações. Além disso, a documentação encaminhada relaciona apenas os convênios selecionados para 2013, sem listar todos os vigentes na Diretoria, dificultando a análise mais aprofundada sobre a adequação do planejamento. Isso impede a identificação do quantitativo total de convênios selecionados para fiscalização em relação ao total de convênios em execução.

Também impossibilita verificar se todos os convênios com transferência de recursos superiores a R\$ 500.000,00 estão selecionados, conforme determina a Portaria Embratur nº 28/2010.

Verifica-se, assim, a elaboração de planejamento de fiscalização de convênios para o exercício de 2013, mas não foi apresentado o planejamento de fiscalizações relacionadas ao exercício de 2012.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar planejamento anual de fiscalizações, levando em consideração a diretriz estabelecida na Portaria Embratur nº 28/2010, as peculiaridades dos ajustes a serem fiscalizados e a capacidade operacional da Diretoria responsável pelos ajustes.



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise das informações sobre o Fundo de Investimento Setorial de Turismo - FISET.

Fato

As informações relacionadas ao Fundo de Investimentos Setoriais do Turismo - FISET estão consignadas no Relatório de Gestão e Parecer da Auditoria Interna da Embratur referentes à prestação de contas do exercício 2012, nos Processos nº 72100.000100/2013-41 e nº 72100.000113/2013-11.

O FISET foi instituído pelo Decreto-Lei nº 1.376/1974 com o objetivo de fomentar o desenvolvimento nas áreas de turismo, florestamento e reflorestamento. Os recursos originavam-se basicamente de deduções do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas.

No entanto, o referido fundo encontra-se inoperante desde 1980 e está em processo formal de extinção. O Banco do Brasil S.A. atua na qualidade de Banco Operador do fundo, cuja supervisão está a cargo da Embratur.

A Minuta de Anteprojeto de Lei para a extinção formal do FISET, que já havia sido apreciada pelas Consultorias Jurídicas dos Ministérios do Meio Ambiente e do Turismo, conforme Parecer nº 0734/2010-CONP/CMJC, de 16/12/2010 e Parecer CONJUR/MTur /nº 911/2011, de 02/12/2011, respectivamente, bem como pela PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional conforme Parecer PGFN/CAF/nº 1215/2011, de 06/07/2011, seguiu em 2012 para a apreciação da Casa Civil.

A Entidade esclarece que as informações do FISET foram prestadas pelo Banco do Brasil e constam do Anexo “A” do Relatório de Gestão, referente às demonstrações contábeis. No entanto, em análise ao referido Anexo, não foram identificados os valores referentes ao FISET. Inclusive não foi possível confirmar que o saldo do FISET em 31/12/2012 era de R\$ 2.059.354,25, conforme informado pela Entidade no Relatório de Gestão.

Tal situação decorre do fato de as informações do Relatório de Gestão da Unidade agregada FISET não terem sido disponibilizadas de forma destacada do Relatório de Gestão da Entidade agregadora, em desacordo com o disposto no item 4.4 da Portaria CGU nº 133, de 18/01/2013.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201306145

Unidade Auditada: Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur

Exercício: 2012

Processo: 72100.000100/2013-41

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 2012 a 31 de dezembro de 2012.

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 201306145, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes do rol anexado ao respectivo processo, seja como indicado a seguir, em função da existência de nexos 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(s) seguinte(s) responsável(is)

1.1 – CPF ***.156.313-**

Cargo: Presidente da Embratur, no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201306145 – Item 1.1.1.1.

Fundamentação: Nexos de causalidade.

O Presidente da Embratur, autoridade máxima da Autarquia, responsável por praticar os atos de gestão que se fizerem necessários, nos termos do art. 5º do Regimento Interno da Entidade, em 11/06/2012, assinou o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 12/2009, que prorrogou a vigência do Contrato de 12/06/2012 a 12/06/2013. Essa conduta acarretou em condições desvantajosas para a Administração, uma vez que a prorrogação dos serviços de Tecnologia da Informação foi realizada para servir a estrutura tecnológica amplamente superior à estrutura disponibilizada na Embratur. Tal fato contrariou o disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993, ocasionando prejuízo ao Erário.

1.2 – CPF ***.711.622-**

Cargo: Diretor de Administração e Finanças – Substituto, no período de 01/06/2012 a 08/07/2012 e de 24/07/2012 a 06/08/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201306145 – Item 1.1.1.1.

Fundamentação: Nexo de causalidade.

O Diretor de Administração e Finanças - Substituto, por intermédio do Despacho DAFIN s/nº, de 04/06/2012, de acordo com a competência de supervisão atribuída no art. 17 do Regimento Interno da Embratur, considerou vantajosas as condições do Contrato nº 12/2009 visando à sua prorrogação. Tal conduta contribuiu para a prorrogação do Contrato nº 12/2009 em condições desvantajosas para a Embratur, em desatendimento ao disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993 e causando prejuízo ao Erário.

1.3 – CPF ***.529.166-**

Cargo: Diretor de Marketing, no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201306145 – Item 2.1.2.4.

Fundamentação: Nexo de causalidade.

O Diretor de Marketing da Embratur aprovou o projeto de patrocínio aos eventos Rock in Rio Lisboa e Rock in Rio Madrid 2012, declarando a inexigibilidade do procedimento licitatório para a celebração do Contrato nº 06/2012, mas não exigiu da empresa contratada proposta de patrocínio com o orçamento detalhado por item, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, II, c/c § 9º, da Lei nº 8.666/93. Como consequência, não restou demonstrada a economicidade da negociação que resultou na celebração do Contrato nº 06/2012, bem assim não restou demonstrado que não houve prejuízo para a Administração.

1.4 – CPF ***.748.629-**

Cargo: Diretor de Administração e Finanças, no período de 07/08/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201306145 – Item 3.1.3.4.

Fundamentação: Nexo de causalidade.

O Diretor de Administração e Finanças não adotou providências efetivas para realização de estudos visando à reestruturação e à solicitação de cargos e carreira na área de Tecnologia da Informação. Tal conduta desrespeitou o artigo 17 do Regimento Interno da Embratur, o qual prescreve que compete à Diretoria de Administração e Finanças coordenar e supervisionar a execução de atividades relacionadas com os sistemas federais de administração dos recursos de informação e informática no âmbito da Entidade.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes do rol anexado ao respectivo 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 nexos de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Brasília/DF, de julho de 2013.

Eliane Viegas Mota
Coordenadora-Geral de Auditoria das Áreas de Turismo e Esporte

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 201306145

Exercício: 2012

Processo: 72100.000100/2013-41

Unidade Auditada: Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur

Município/UF: Brasília/DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2012 da Entidade acima referenciada (conceituada como agregadora), bem como do Fundo Geral de Turismo – Fiset (conceituada como agregada), expresse 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.

A Embratur possui como Programa Finalístico o Programa nº 2076 – Turismo, cujas ações de sua responsabilidade eram executadas anteriormente, dentre outros, no Programa nº 1163 – Brasil: Destino Turístico Internacional. Diversas ações programáticas atreladas ao Programa 2076 foram executadas durante o exercício em análise, tais como: a Ação nº 8224 - Promoção, marketing e apoio à comercialização no Mercado Europeu, a Ação nº 8228 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Norte Americano, a Ação nº 8230 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Latino Americano, e a Ação nº 8232 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização em Outros Mercados. O Fiset não possui Programa Finalístico, encontrando-se inoperante desde 1980.

Os principais resultados da análise da gestão da Embratur, em 2012, resultaram em constatações relacionadas à área de Tecnologia da Informação e de licitação na área de patrocínio. Tais constatações se referem: à realização de despesas que não se mostraram vantajosas, referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação; ao desempenho de atividade de gestão de TI, na Entidade, por servidores que não possuem formação específica (na área) e por mão-de-obra terceirizada; e à ausência de orçamento detalhado que expresse a composição de todos os custos unitários de contrato de patrocínio;

Como causas estruturantes para as falhas apontadas, pode-se mencionar: a prorrogação de contrato na área de TI sem que fosse observada a vantajosidade econômica e financeira para a

Administração; a falta de adoção de providências efetivas para a realização de estudos visando à reestruturação e à solicitação de cargos e de carreira na área de TI do Instituto; e a falta de exigência de proposta de patrocínio com orçamento detalhado por item para a empresa de eventos contratada, não demonstrando a economicidade da modificação da negociação. Diante dos fatos apontados, foram formuladas recomendações corretivas objetivando o ressarcimento de valores financeiros ao Erário e a apuração dos fatos, bem como recomendações preventivas voltadas a melhorias dos atos de contratação de patrocínio e serviços de TI, especialmente no que concerne à composição de equipe especializada nessa área.

A propósito do Plano de Providências Permanente, verificou-se que a maioria das recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União no Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2011 não foi atendida. Das recomendações que tiveram impacto na gestão do exercício 2012 destacam-se o não provimento de servidores especializados na área de TI e a deficiência no processo de análise das prestações de contas dos convênios. Todavia, foi atendida recomendação referente à aplicação do Manual de Procedimentos de Publicidade da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM-PR, pela edição da Portaria Embratur nº 31, de 21/03/2012, que estabelece orientações às agências de publicidade contratadas pela Embratur, em conformidade com a Lei nº 12.232, de 29/04/2010. Tal aplicação fortalece os controles primários para a produção de materiais publicitários junto a terceiros, intermediado pelas agências de publicidade.

No tocante aos controles internos administrativos da Entidade, observa-se que são consistentes para o alcance dos seus objetivos estratégicos. Os procedimentos de controle analisados e a instituição e a formalização das rotinas de trabalho tiveram avaliação positiva, exceto no que diz respeito à necessidade de normatização interna do procedimento licitatório e do processo de análise das prestações de contas dos convênios. Porém, o monitoramento dos controles internos não foi suficiente para o atendimento de, aproximadamente, 82% das recomendações emitidas pela CGU no exercício 2012. Ainda, pesa negativamente a ausência de indicadores institucionais internos nas diversas áreas de gestão da Entidade.

Por fim, ressalta-se que, ao longo do exercício sob análise, estava em processo de elaboração o “Manual de Convênios”, que servirá de modelo como prática administrativa útil implementada pela Embratur. O referido Manual garantirá impactos positivos sobre as operações de transferências voluntárias sob responsabilidade da Embratur.

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
***.156.313-**	Presidente da Embratur, no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145, Item 1.1.1.1.
***.711.622-**	Diretor de Administração e Finanças-Substituto, no período de 01/06/2012 a 08/07/2012	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145, Item 1.1.1.1.
***.529.166-**	Diretor de Marketing, no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145, Item 2.1.2.4.
***.748.629-**	Diretor de Administração e Finanças, no período de 07/08/2012 a 31/12/2012	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145, Item 3.1.3.4.
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145

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, de julho de 2013.

Lucimar Cevallos Mijan
Diretora de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia