

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: 2013

Processo: 72100.000316/2014-98

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201405908

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 201405908, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentam-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual do Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, agregando as informações sobre o Fundo de Investimento Setorial da Área de Turismo (FISSET/Turismo).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 19/05/2014 a 02/07/2014, 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 Entidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Análise Gerencial, que contempla o subitem Resultados dos Trabalhos, o qual registra a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. O Relatório consiste, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Entidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

As informações a respeito da Unidade agregada à Embratur, qual seja FISSET/Turismo, estão dispostas em itens específicos deste relatório.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em



títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

O Relatório foi encaminhado ao Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur, em sua versão preliminar, por meio do Ofício nº 16654/2014/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 04/07/2014, para subsidiar a realização de Reunião de Busca Conjunta de Soluções e a manifestação dos gestores acerca dos registros efetuados. A manifestação do gestor ao Relatório Preliminar foi encaminhada por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT/Embratur, de 17/07/2014, tendo sido incorporada ao Relatório nos itens específicos a que se referem.

2. Resultados dos trabalhos

O presente Relatório contempla os resultados de análises conduzidas pela CGU e relacionadas à gestão do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) no exercício de 2013, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Entidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Este documento está estruturado de forma a proporcionar o conhecimento das atribuições da Embratur e das principais atividades sob sua responsabilidade. O Relatório apresenta, ainda, os resultados das análises realizadas e seus impactos na gestão da Entidade auditada no exercício de 2013, agregando-se as informações sobre as contas do Fundo de Investimento Setorial da Área de Turismo (FISSET/Turismo).

Em 13/11/2013, realizou-se reunião (consignada em Ata) entre a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Turismo e de Esporte - DRTES, da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) e a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SECEX DECON, do Tribunal de Contas da União (TCU), com vistas a avaliar e definir o escopo dos trabalhos de Auditoria Anual de Contas, gestão 2013, nas Unidades relacionadas ao Ministério do Turismo elencadas a prestarem contas ao TCU, conforme definição da DN TCU nº 132/2013. Nesse contexto, definiu-se o escopo do trabalho de auditoria a ser realizado no Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur).

Por ocasião da citada reunião, definiu-se que a análise a ser realizada na auditoria anual de contas contemplaria os seguintes itens de gestão: avaliação da conformidade das peças; avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão; avaliação dos indicadores instituídos pela Entidade; avaliação da gestão de compras e contratações (com foco na atividade fim, bem como no programa *Goal to Brazil*); avaliação sobre a gestão de TI; avaliação acerca da gestão sobre renúncias tributárias e avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos implementados na Entidade (itens 1, 2, 3, 6, 8, 10 e 11 do Anexo IV à DN TCU nº 132/2013).

Assim, ficaram excluídos do escopo inicial da auditoria de gestão realizada na Entidade, relacionada ao exercício de 2013, os seguintes itens: avaliação da gestão de pessoas, avaliação da gestão de transferências e avaliação da gestão do patrimônio imobiliário (itens 4, 5 e 9 do Anexo IV à DN TCU nº 132/2013). Adicionalmente, também ficou excluído do escopo da auditoria, no exercício de 2013, o item 7 do Anexo IV à DN TCU nº 132/2013, o qual trata da avaliação de passivos assumidos pela Entidade, em



razão de não ter havido, no exercício em exame, atos de gestão da Embratur relacionados a ele.

As análises efetuadas pela equipe de auditoria seguiram as diretrizes traçadas na reunião citada, logo alguns itens de gestão não serão objeto de análise neste Relatório de Auditoria.

Apresentam-se, a seguir, informações acerca do panorama atual e contextualização relacionada à atuação da Entidade.

a) Breve histórico acerca da criação da Embratur

O Decreto-Lei nº 55, de 18/11/1966, criou a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), que inicialmente estava vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, para incrementar o desenvolvimento da indústria de Turismo e executar diretrizes governamentais em âmbito nacional.

Posteriormente, a Lei nº 8.181, de 28/03/1991, revogou expressamente o Decreto-Lei citado e alterou a denominação da Embratur para Instituto Brasileiro de Turismo, com vinculação à Secretaria de Desenvolvimento Regional, da Presidência da República.

Com a criação do Ministério do Turismo como Pasta autônoma por meio da Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28/05/2003, a Embratur passou a atuar exclusivamente em relação à promoção, à divulgação e ao apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior. Na ocasião, a Embratur passou a estar vinculada ao Ministério do Turismo.

b) Competência e estrutura da Embratur

Conforme o art. 2º do Regimento Interno da Entidade, que foi aprovado e publicado por intermédio da Portaria GM/MTur nº 108, de 30/06/2011, a autarquia especial tem por finalidade apoiar a formulação e coordenar a implementação da Política Nacional de Turismo, como fator de desenvolvimento social e econômico, competindo-lhe:

“I - promover, fazer o marketing e apoiar a comercialização dos destinos, produtos e serviços turísticos do Brasil no mercado internacional;

II - incrementar o fluxo de turistas internacionais em suas várias modalidades;

III - estimular as iniciativas públicas e privadas, tendentes a desenvolver o turismo do exterior para o Brasil;

IV - promover e divulgar o turismo nacional no exterior, de modo a ampliar o ingresso e a circulação de fluxos turísticos no território brasileiro; e

V - implementar, controlar e supervisionar ações para o incremento da qualidade e competitividade do turismo nacional.”

A Embratur tem como missão a promoção do Brasil como destino turístico no exterior para incrementar a entrada de divisas e de visitantes, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país. A autarquia tem como visão de futuro ser reconhecida como instituição de excelência que posicione o Brasil entre as 10 maiores economias mundiais do turismo internacional até 2020.

Para o desempenho das competências elencadas, a Embratur conta com a seguinte estrutura organizacional: Presidência, órgãos de assistência direta e imediata da Presidência (Gabinete, Assessoria de Comunicação Social e Assessoria de Governança Corporativa), órgãos seccionais (Procuradoria-Federal, Auditoria Interna e Diretoria de Administração e Finanças) e órgãos específicos singulares (Diretoria de Produtos e Destinos, Diretoria de Marketing e Diretoria de Mercados Internacionais). O Decreto nº 6.916, de 29/07/2009, criou a estrutura regimental da Embratur e assim dispõe sobre a competência de cada Diretoria da Entidade:

“Art. 10. À Diretoria de Administração e Finanças compete coordenar e controlar a execução das atividades relacionadas aos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISF, de Serviços Gerais - SISG, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Contabilidade Federal e de Administração Financeira Federal.

Art. 11. À Diretoria de Produtos e Destinos compete:

I - identificar e analisar as condições de competitividade dos produtos e destinos turísticos brasileiros;

II - estabelecer parâmetros que possibilitem a identificação de segmentos de produtos turísticos;

III - coordenar as ações para incrementar e desenvolver a participação do segmento de negócios, eventos e incentivos no turismo brasileiro;

IV - coordenar a participação dos segmentos turísticos brasileiros de negócios, eventos, incentivo e lazer em eventos e atividades promocionais voltadas ao incremento do fluxo turístico no território brasileiro e no mercado internacional; e

V - coordenar, supervisionar e controlar a execução da política de promoção do turismo brasileiro no exterior.

Art. 12. À Diretoria de Marketing compete:

I - propor, coordenar, supervisionar e controlar a execução da política de publicidade e propaganda do turismo brasileiro no exterior;

II - coordenar, supervisionar e controlar a execução da política de relações públicas nos mercados internacionais prioritários; e

III - conceder prêmios e outros incentivos ao turismo.

Art. 13. À Diretoria de Mercados Internacionais compete:

I - identificar os mercados existentes e potenciais, bem como formas possíveis de comercialização dos produtos turísticos brasileiros;

II - desenvolver estratégias para a distribuição dos produtos, serviços e destinos turísticos nos canais de comercialização;

III - identificar as estratégias de comercialização dos concorrentes brasileiros nos mercados prioritários; e

IV - ampliar a participação do Brasil no mercado internacional do turismo.”

O organograma adiante ilustra a estrutura organizacional com maiores detalhes:



EMBATUR - INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO
Decreto nº 6.916, de 29 de julho de 2009, e Regulamento Interno de 2011
Atualizado em: 20/03/2012

Presidência - PRESI

- Gabinete - GABIN
- Auditoria Interna - AUDIT
- Procuradoria Federal - PROFE
- Ass. de Comunicação Social - ASCOM
- Ass. de Governança Corporativa - ASGOV

Diretoria de Administração e Finanças - DAFIN

- Div. de Contratos - DCE
- Div. de Comêfins - DCV
- Coordenação de Suporte Tecnológico - CTEC
 - Div. de Suporte ao Desenv. De Sistemas - DSS
 - Div. de Suporte à Infraestrutura - DSI
- Serviço de Contratos e Edifícios - SCE
- Serviço de Controle de Comêfins - SCC
- Serviço de Análise de Prestação de Contas - SAC

Diretoria de Marketing - DMARK

- Coord. de Gestão Administrativa da DMARK - CDMAK
- Coord. Geral de Relações Públicas - CGRP
 - Div. de Relações com a Imprensa Internacional - DRI
 - Div. de Relações com Instituições Internacionais - DIN
- Coord. Geral de Produtos - CGPP
 - Div. De Análise e Avaliação de Contratos e Processos - DAV
 - Div. De Comunicação Digital - DCD
 - Div. De Atendimento - DAT

Diretoria de Produtos e Destinos - DPROD

- Coord. de Gestão Administrativa da DPROD - CDPROD
- Coord. Geral de Gestão de Conteúdo e Informação de Produto - CGIP
 - Div. de Gestão de Conteúdo e Informação de Produtos - DIP
 - Coord. Geral de Acompanhamento e Estruturação de Produtos - CGEP
 - Div. De Apoio à Estruturação de Prod. - DEP
 - Div. De Apoio à Comercialização dos Prod. Turísticos Brasileiros - DPB
 - Coord. Geral de Congressos, Negócios e Incentivos - CGNI
 - Div. De Capacitação e Promoção de Eventos - DCEP
 - Coord. Geral de Promoção - CGPR
 - Div. De Feiras e Convenções - DFC
 - Div. De Workshops e Roadshows - DWR

Diretoria de Mercados Internacionais - DIMINT

- Coord. de Gestão Administrativa da DIMINT - CDIMI
- Coord. Geral do Mercado Americano - CGMA
 - Div. De Apoio ao Mercado Sul-Americano - DMS
 - Div. De Apoio ao Mercado Norte-Americano - DMA
 - Div. De Apoio aos Outros Mercados da América - DOM
- Coord. Geral dos Mercados Europeu e África - CGME
 - Div. De Apoio ao Mercado Europeu DME
 - Div. De Apoio aos Outros Mercados Continentais - DDC

Coord. Geral de Administração - CGAD

- Div. de Gestão de Pessoas - DGP
 - Serviço de Cadastro e Pagamentos - SPC
 - Serviço de Desenv. E Benefícios Pessoal - SDB
- Div. de Material e Patrimônio - DMP
 - Serviço de Compras e Patrimônio - SPT
- Div. de Atividades Auxiliares - DMA
 - Serviço de Manut. Transporte, Arquivo e Protocolo - SLP
 - Serviço de Passagens - SPS
- Div. Financeira - DFI
 - Serviço de Planilh. E Execução Financeira - SFF
 - Serviço de Benefícios Tributários - SBT
- Div. Operacional - DOR
 - Serviço de Planilh. E Execução Operacional - SPO
- Div. de Contabilidade - DCT
 - Serviço de Contabilidade e Despesas - SLD
 - Serviço de Contabilidade Analítica - SCA

Dinheiro público é da sua conta



De acordo com o Relatório de Gestão da Embratur 2013, a Entidade possui três macroprocessos finalísticos e três macroprocessos de apoio, além de parceiros na área governamental, conforme o quadro a seguir.

Quadro – Macroprocessos e principais parceiros da Embratur.

Macroprocessos Finalísticos	Macroprocessos de Apoio	Principais Parceiros
Gestão de mercados e de produtos turísticos	Gestão administrativa	Ministérios do Turismo, do Esporte, da Cultura e das Relações Exteriores
Divulgação dos produtos, dos serviços turísticos e dos destinos brasileiros no exterior	Gestão financeira	Embaixadas do Brasil no Exterior, e a Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (APEX-Brasil)
Apoio à comercialização dos produtos, dos serviços turísticos e dos destinos brasileiros no exterior	Realização de estudos e de pesquisas	Órgãos oficiais de turismo dos Estados e Municípios; Entidades representativas da cadeia produtiva do turismo brasileiro

Fonte: Relatório de Gestão Embratur 2013, versão encaminhada ao TCU, via sistema, em 01/04/2014.

c) Fundo de Investimento Setorial da Área Turística – Fiset/Turismo

Os Fundos de Investimentos Setoriais – Fiset foram instituídos pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12/12/1974, com o fito de estimular o desenvolvimento do turismo, da pesca e do florestamento/reflorestamento, a partir das parcelas dedutíveis do imposto sobre a renda devido pelas pessoas jurídicas.

A sistemática de movimentação dos recursos dos Fundos era operada pelo Banco do Brasil S.A. (BB) via realização de leilões de títulos em Bolsa de Valores; e supervisionada pelos entes de desenvolvimento setorial ou regional pertinentes, sendo que no caso do Fiset/Turismo, a supervisão era desempenhada pela Embratur. Nesse contexto, esse fundo é considerado como uma unidade agregada à Embratur para fins de prestação de contas anual.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 2.397, de 21/12/1987, o Fundo perdeu sua finalidade em consequência da extinção gradual dos incentivos fiscais. Entretanto, conforme consta no Relatório de Gestão 2013 da Embratur, o BB realizou leilões até novembro de 1993.

Atualmente, de acordo com informações do Relatório de Gestão 2013 da Embratur, o Fiset/Turismo possui disponibilidade de recursos no montante de R\$ 186.159,23, sem que ocorra movimentações financeiras. Em 2005, foi constituído Grupo de Trabalho no âmbito da Embratur para o levantamento de medidas para o encerramento do Fundo.

Consta no Relatório de Gestão 2013 da Embratur, encaminhado via sistema ao TCU em 01/04/2014, que, em reunião realizada na Embratur, em 14/03/2014, ficou definido que o BB elaboraria um documento com informações sobre a liquidação do Fundo para subsidiar a exposição de motivos para proposição de Medida Provisória, uma vez que as indefinições quanto aos procedimentos a serem adotados para o completo encerramento do Fundo elevam riscos legais e de imagem ao Banco do Brasil e aos órgãos envolvidos. Desde o exercício de 2012, o referido Fundo encontra-se em processo de liquidação.

d) Execução orçamentária da Embratur durante o exercício de 2013



De acordo com o Parecer da Unidade de Auditoria Interna da Embratur, relativo à prestação de contas 2013, o orçamento da Entidade para o exercício de 2013 foi fixado inicialmente em R\$ 207.263.450,00, pela Lei nº 12.798/2013, que estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2013, com suplementação de R\$ 3.875.140,00, totalizando o montante de R\$ 211.138.590,00.

Em consulta ao Siafi Gerencial, em 31/01/2014, verificou-se que a despesa total executada pela Embratur no exercício 2013 foi de R\$ 192.007.593,97, incluindo o valor inscrito em restos a pagar não processados, contemplando 90,93% do orçamento previsto, conforme discriminado por programa orçamentário no quadro a seguir:

Quadro – Despesa executada pela Embratur no exercício 2013, por programa orçamentário.

Órgão – UG Executora	Programa	Descrição	Orçamento previsto atualizado (R\$)	Despesa executada (R\$)
20604 – Instituto Brasileiro de Turismo	0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	20.962.000,00	20.463.775,59
	0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	4.031.701,00	0,00
	2027	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	0,00	150.000,00
	2035	Esporte e Grandes Eventos Esportivos	0,00	3.800.000,00
	2076	Turismo	148.359.570,00	132.716.018,78
	2101	Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República	0,00	5.000.000,00
	2128	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Turismo	37.785.324,00	29.877.799,60
Total			211.138.595,00	192.007.593,97

Fonte: Consulta realizada no Siafi Gerencial 2013 em 31/01/2014

Considerando apenas os valores pagos, sem incluir a despesa executada por inscrição em restos a pagar não processados, a despesa executada pela Embratur foi de R\$ 134.700.431,58.

Destaca-se que as despesas atinentes aos Programas 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso; 2035 - Esporte e Grandes Eventos Esportivos; e 2101 - Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República, que somam R\$ 8.950.000,00, não contam com valores de dotação orçamentária da Embratur especificados na Lei Orçamentária Anual de 2013.

Os referidos programas, que representam 4,66% do total das despesas executadas pela Entidade, não foram citados no Parecer da Unidade de Auditoria Interna, relativo à prestação de contas 2013, vez que não são integrantes do orçamento da autarquia.

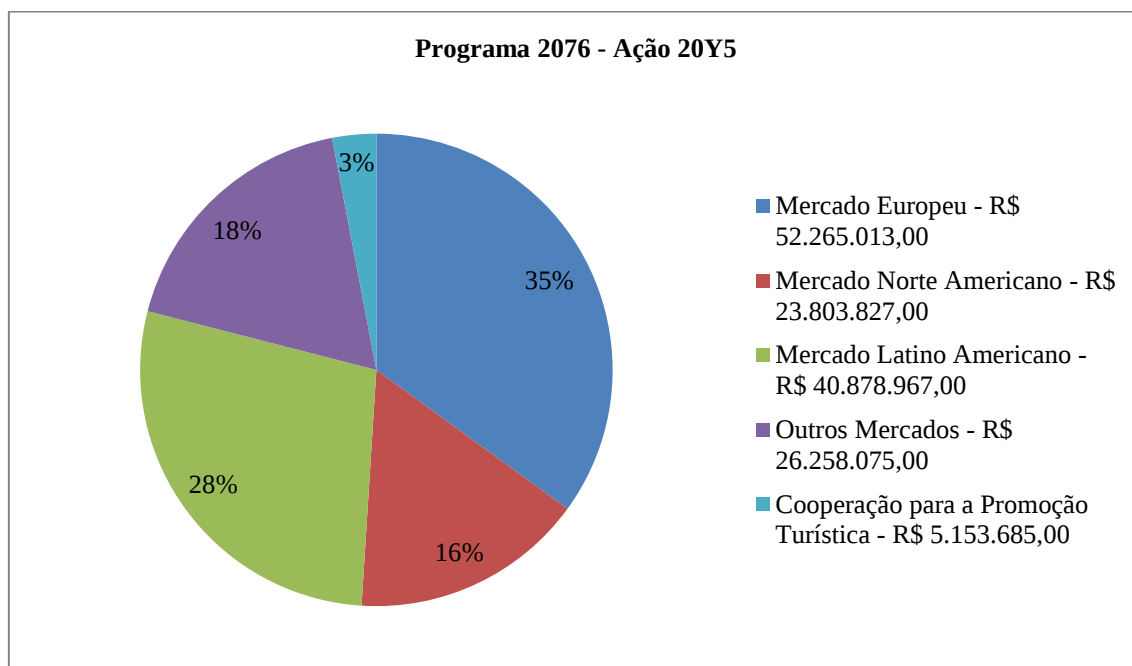
e) Execução orçamentária dos principais programas pela Embratur no exercício de 2013



Os Programas 2076 – Turismo e 2128 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Turismo representam a maior execução orçamentária e financeira no exercício sob referência, no âmbito da Entidade. Juntos, esses programas totalizam 84,68% da despesa executada.

O Programa 2076 – Turismo é desenvolvido na Entidade a partir, exclusivamente, da Ação 20Y5 - Promoção Turística do Brasil no Exterior, com o objetivo de aumentar o fluxo de turistas estrangeiros, bem como o gasto médio desses turistas e o tempo de permanência deles no país. Ou seja, visa-se promover a imagem do Brasil no exterior para aumentar o número de turistas e, conseqüentemente, aumentar a geração de divisas. A Ação 20Y5 engloba cinco planos orçamentários, conforme a figura a seguir, que apresenta o percentual executado em 2013, por plano orçamentário:

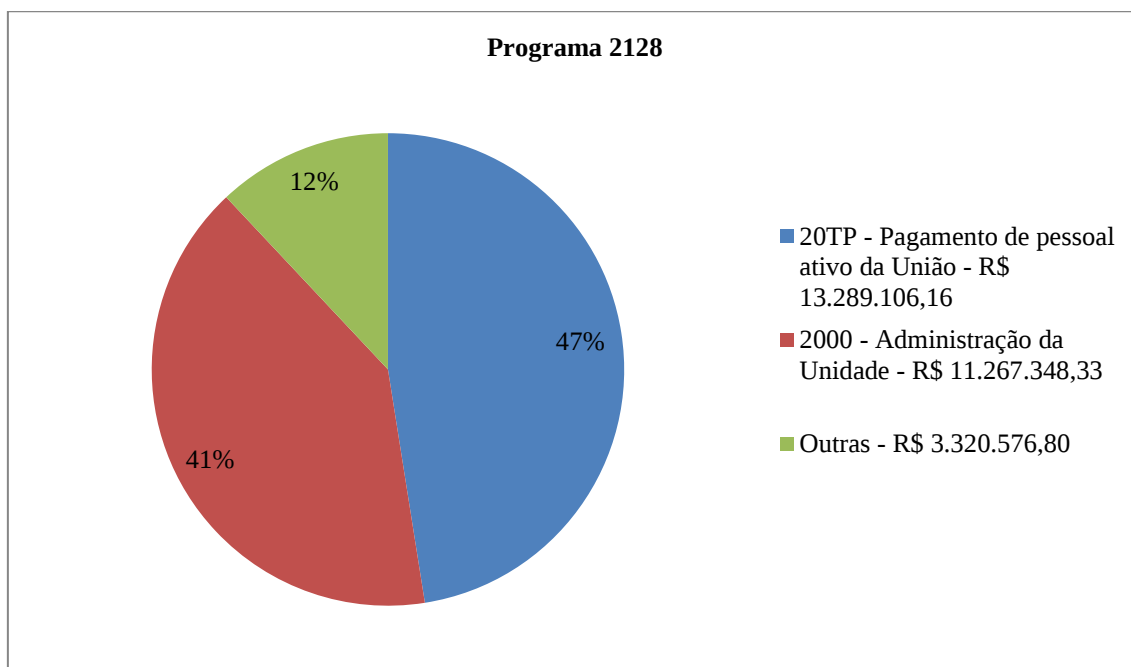
Figura – Distribuição percentual da despesa executada pela Embratur entre os planos orçamentários da Ação 20Y5 do Programa 2076 – Turismo.



Fonte: Informações extraídas do Siafi Gerencial 2013, em consulta realizada em 31/01/2014, e do Parecer da Unidade de Auditoria Interna 2013 da Embratur.

Por sua vez, o Programa 2128 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Turismo contempla sete ações não finalísticas que se relacionam à administração da Unidade e ao pagamento de pessoal, de auxílios e de prestação de assistência aos servidores, bem como de contribuição previdenciária. A distribuição percentual da despesa orçamentária entre as Ações orçamentárias do referido Programa pode ser visualizada graficamente na Figura a seguir.

Figura – Distribuição percentual da despesa executada pela Embratur entre as ações do Programa 2128 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Turismo.



Fonte: Elaborado a partir de informações extraídas do Siafi Gerencial 2013, em consulta realizada em 31/01/2014.

Por fim, conforme consta no Relatório de Gestão 2013 da Embratur, o gestor esclareceu que os programas e ações orçamentárias não foram executados em sua totalidade em virtude de dificuldades relacionadas às variações cambiais, morosidade em procedimentos licitatórios e na disponibilização do limite financeiro dos recursos feita por meio do Ministério do Turismo.

São apresentados, na sequência, os registros relacionados aos resultados das análises realizadas.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A partir da análise do Relatório de Gestão, do Rol de Responsáveis e do Parecer da Unidade de Auditoria Interna, todos referentes ao exercício de 2013, do Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, observou-se que o gestor elaborou todas as peças que a Entidade estava obrigada a apresentar, em cumprimento ao disposto nos normativos vigentes, dentre os quais destacam-se as DN TCU nº 127, 129 e 132/2013, a IN TCU nº 63/2010 e a Portaria TCU nº 175/2013.

Analisou-se a versão do Relatório de Gestão enviada pela Embratur ao Tribunal de Contas da União, via sistema, em 01/04/2014. A partir da análise realizada, verificou-se que o conteúdo mínimo obrigatório do Relatório de Gestão foi contemplado.

Em relação ao Rol de Responsáveis e ao Parecer de Auditoria Interna, ambos referentes à gestão de 2013 da Embratur, foram constatadas inicialmente algumas inconsistências pela equipe de auditoria. Contudo, a partir do registro das situações identificadas por meio de Notas de Auditoria, essas inconsistências foram sanadas. As versões atualizadas e ajustadas dessas peças foram inseridas no Processo de Prestação de Contas referente ao exercício de 2013 da Entidade – Processo nº 72100.000316/2014-98.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Os principais resultados da gestão de 2013 da Embratur, de acordo com o gestor, estão relacionados à geração de divisas, bem como à chegada de turistas estrangeiros no país.

A geração de divisas está diretamente relacionada com as metas físicas dos Planos Orçamentários pertencentes à Ação 20Y5 – Promoção Turística do Brasil no Exterior, do Programa 2076 - Turismo, que é a única ação finalística da Entidade. A Ação Orçamentária 2128 – Programa de Gestão e Manutenção, destinada à manutenção das atividades-meio da Embratur, não foi analisada, em virtude de sua menor materialidade se comparada aos gastos oriundos da execução da Ação 20Y5, bem como em função de não se tratar de Ação finalística.

O quadro disposto adiante apresenta a previsão e a execução da meta física e da meta financeira de cada um dos Planos Orçamentários da Ação 20Y5, durante o exercício de 2013.

Quadro – Meta física e meta financeira dos Planos Orçamentários da Ação 20Y5 – Promoção Turística do Brasil no Exterior, do Programa 2076 – Turismo, referentes ao exercício de 2013 da Embratur

Plano Orçamentário	Meta Física			Meta Financeira		
	Divisas Previstas (US\$)	Divisas Executadas (US\$)	Execução/ Previsão (%)	Despesa Prevista (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)**	Execução/ Previsão (%)
PO0001 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Europeu	2.502.085.695,92	2.180.288.036,04	87,14	48.265.014,00	32.654.523,11	67,66
PO0002 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Norte Americano	1.275.326.088,95	1.111.304.148,50	87,14	20.803.828,00	14.064.359,25	67,61
PO0003 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização no mercado Latino Americano	2.554.094.735,66	2.225.608.101,33	87,14	32.878.968,00	25.875.301,44	78,70
PO0004 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização em outros Mercados	1.368.493.479,48	1.192.489.116,41	87,14	40.258.075,00	17.098.792,16	42,47
PO0005 – Cooperação para promoção turística	*	*	*	5.153.685,00	4.102.078,88	79,60
TOTAL	7.700.000.000,01	6.709.689.402,28	-	147.359.570,00	93.795.054,84	-

* Segundo o gestor, o Plano Orçamentário PO 0005 é executado por intermédio de descentralização de recursos financeiros ao Ministério das Relações Exteriores – MRE.

** Para a realização de tal análise, utilizou-se como referência o valor liquidado, pois a liquidação da despesa retrata melhor a execução financeira da Ação, no exercício sob análise.



Fonte: Memorando nº 141/2014/GABIN, de 20/06/2014, encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 28/2014/AUDIT, de 20/06/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/2013, de 12/06/2014.

Ao se analisar o quadro exposto, que reproduz informações obtidas pelo gestor no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, sistema mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, constatou-se que o percentual de execução física foi o mesmo (87,14%) para todos os Planos Orçamentários.

Analisando-se as metas financeiras apresentadas no quadro anterior, constatou-se que o total de despesa liquidada foi inferior ao total da despesa prevista, principalmente no que diz respeito aos gastos relacionados ao Plano Orçamentário PO0004. Para o referido Plano Orçamentário, o percentual de execução financeira foi de 42,47%, enquanto que a média de execução financeira, considerando todos os planos orçamentários da Ação, foi de 63,65%.

Cotejando-se os percentuais de execução das metas físicas e financeiras em 2013, constantes do quadro supracitado, percebe-se o descompasso entre os dados apresentados, pois não se encontra relação direta proporcional entre as metas físicas e financeiras realizadas. Em que pese a execução física manter-se com o mesmo percentual de execução (87,14%), a execução financeira variou de acordo com cada plano orçamentário verificado (de 42,47% a 79,60%).

Adicionalmente, verificaram-se os controles internos administrativos atinentes aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Embratur. Constatou-se que a Entidade não dispõe de normativos e de outros documentos de orientação interna que deveriam fornecer as informações necessárias para o aprimoramento dos controles internos administrativos da Embratur, no que tange aos resultados quantitativos e qualitativos de sua gestão.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Durante o exercício de 2013, constatou-se que houve inconsistências no uso de indicadores de gestão pela Entidade.

Primeiramente, identificou-se a ausência de utilização de indicadores no exercício em questão. Adicionalmente, verificou-se a existência de divergência de informações apresentadas pela Embratur referentes aos indicadores de gestão formulados nesse período, o que demonstra falha no seu gerenciamento. Por fim, observou-se a ausência de normativos internos que delimitassem as atribuições e as responsabilidades pela formulação e pelo acompanhamento dos indicadores de gestão.

No decorrer dos trabalhos de auditoria, foram apresentados 17 indicadores de gestão que teriam sido formulados pela Entidade durante o exercício de 2013. A partir da análise desses indicadores, constatou-se, inicialmente, que em 13 indicadores (76%) houve fragilidade no seu gerenciamento quanto aos critérios de completude, de comparabilidade, de confiabilidade e/ou de acessibilidade, o que dificulta a formação de séries históricas e a tomada de decisão baseada em planejamento e em monitoramento de resultados.

Posteriormente, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 09/07/2014, foram apresentados 14 indicadores de desempenho reformulados, que apresentaram critérios de completude, de comparabilidade, de confiabilidade, de



acessibilidade e de economicidade satisfatórios, o que demonstra a reestruturação dessa área de gestão na Entidade auditada. Tais indicadores foram, no entanto, formulados somente no exercício de 2014 e devem ser utilizados a partir desse ano. Verifica-se, entretanto, a necessidade de se publicar e utilizar normativos internos que delimitem as atribuições e as responsabilidades pelo gerenciamento desses indicadores de desempenho.

2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

a) Aquisições realizadas em 2013 pela Embratur, mediante a adoção de procedimentos licitatórios e de contratações diretas (dispensas/inexigibilidades de licitação)

Trata-se da avaliação da gestão de compras e de contratações da Embratur durante o exercício de 2013. O quadro apresentado a seguir contempla informações acerca dos contratos firmados pela Entidade no exercício de 2013.

Quadro - Contratos firmados e vigentes, em 2013, na esfera da Embratur

Modalidade de Licitação ou contratação direta	Quantidade de contratos formalizados em 2013	Valor anual dos contratos formalizados em 2013 (R\$)	Quantidade de contratos vigentes em 2013	Valor anual dos contratos vigentes em 2013 (R\$)
Concorrência	5	97.416.491,13 *	14	126.216.865,79
Tomada de Preços	-	-	-	-
Convite	-	-	-	-
Adesão a Ata de Registro de Preços	2	1.158.393,00	7	7.930.361,24
Pregão	13	8.914.619,78	28	7.758.417,33
Inexigibilidade	4	6.934.990,00	7	2.079.859,28
Dispensa	0	0,00	5	180.522,20
Total	24	114.399.493,91	61	144.166.025,84

* O montante de recursos financeiros, referente à contratação via concorrência em 2013, calculado pelo Gestor e apresentado no quadro supracitado, tem uma particularidade: o valor total de R\$ 97.416.491,13 está contemplando a execução de três contratos de prestação de serviços de publicidade (Contratos nº 18/2013, 19/2013 e 20/2013) cujos valores são de R\$ 90.000.000,00 cada. Entretanto, os valores desses três contratos são cumulativos e, juntos, só podem atingir o montante de R\$ 90.000.000,00.

Fontes: Memorando DCE nº 30/2014, de 27/05/2014, encaminhado à Controladoria-Geral da União por intermédio do Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/03; e Relatório de Gestão de 2013 da Embratur

De acordo com o quadro supracitado, foram firmados pela autarquia, durante o exercício de 2013, 24 contratos administrativos. Entretanto, a Embratur também realizou aquisições que não resultaram na formalização de contratos, sendo que a maioria dessas aquisições ocorreu por meio da realização de dispensas e de inexigibilidades de licitação.

De acordo com o Relatório de Gestão de 2013 da Entidade, nenhuma das 109 dispensas de licitação ocorridas em 2013 resultou na formalização de contratos administrativos. Adicionalmente, das 35 inexigibilidades de licitação realizadas pela Embratur em 2013, somente quatro resultaram em contratos administrativos firmados pela Entidade.



Analizando-se tais aquisições, verificou-se que ocorreram acréscimos nos dispêndios efetuados por intermédio de dispensas e de inexigibilidades de licitação, comparando-se os valores efetuados nos exercícios de 2012 e de 2013, conforme exposto no quadro adiante.

Quadro – Histórico de despesas financeiras efetuadas pela Embratur, por meio de dispensas e de inexigibilidades de licitação, nos exercícios de 2012 e de 2013

Modalidade de Contratação	Despesas no Exercício de 2012 (R\$)	Despesas no Exercício de 2013 (R\$)	Acréscimo de Despesa entre os dois exercícios (%)
Inexigibilidade de Licitação	8.417.296,57	15.243.869,29	81,1
Dispensa de Licitação	559.627,49	774.831,93	38,5

Fonte: Relatório de Gestão de 2013 da Embratur

Segundo o gestor, o acréscimo das despesas ocasionadas por inexigibilidades de licitação deveu-se à realização, em 2013, de 35 aquisições nesse formato, contra 27 realizadas no ano de 2012. Adicionalmente, foi informado que o planejamento e a execução das contratações realizadas por esse instrumento estão a cargo das Diretorias finalísticas.

Já as despesas realizadas por intermédio de dispensas de licitação configuram um caso particular. De acordo com o gestor, ocorreram descentralizações orçamentárias e financeiras, da Entidade para outras unidades, principalmente para o Ministério das Relações Exteriores – MRE. Essas descentralizações ocorreram por meio da execução de suprimentos de fundos. Assim, de acordo com o gestor, o Relatório de Gestão da Embratur referente ao ano de 2013 incluiu os gastos relacionados a dispensas de licitação efetuadas diretamente pela Embratur, bem como os gastos ocasionados pela descentralização de recursos por meio desses suprimentos de fundos.

No entanto, se forem considerados apenas os gastos oriundos de dispensas de licitação processadas diretamente pela Embratur, observa-se que houve decréscimo de dispêndios efetuados pela Entidade no exercício de 2013, em comparação com o exercício de 2012. Tem-se que, em 2012, esses gastos diretos corresponderam a um valor total de R\$ 339.010,50, enquanto que, em 2013, o montante registrado foi de R\$ 287.536,24, representando, assim, um decréscimo de 15,2% de um exercício para o outro, conforme demonstrado no quadro disponibilizado adiante.

Quadro – Comparativo de despesas da Embratur, executadas por meio de dispensas e de inexigibilidades de licitação, efetuadas nos exercícios de 2012 e de 2013

Modalidade de licitação	2012		2013	
	Quantidade	Valor (R\$)	Quantidade	Valor (R\$)
Dispensa de licitação	116	339.010,50	109	287.536,24
TOTAL	116	339.010,50	109	287.536,24

Fonte: Memorando DCT/CFGI nº 10/2014, de 20/06/2014, encaminhado pelo Ofício nº 29/2014/AUDIT, de 24/06/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/12, de 12/06/2014.

b) Licitações e contratos analisados pela Controladoria-Geral da União

Foi analisada a formalização do Contrato nº 21/2013, firmado com a empresa *Promo Inteligência Turística Ltda.*, CNPJ 10.460.019/0001-74, no valor anual de R\$ 3.393.845,50, e do Contrato nº 22/2013, firmado com a empresa *Cunha Vaz & Associados – Consultores em Comunicação Ltda.*, CNPJ: 11.314.090/0001-01, no valor



anual de R\$ 4.022.645,63, ambos para a prestação dos serviços pertinentes à atuação dos Escritórios Brasileiros de Turismo – EBT.

Os dois contratos foram selecionados em razão da relevância dos EBT para a promoção do Brasil como destino turístico internacional, bem como em razão da materialidade dos recursos financeiros envolvidos no valor anual desses contratos.

Registra-se que foi realizada análise preventiva referente ao Edital da Concorrência nº 01/2013, lançado pela Embratur para a contratação dos referidos EBT. Os resultados pertinentes foram consignados no Relatório de Auditoria nº 201315205, entretanto os registros correlatos foram atualizados e consignados no presente relatório.

A análise identificou a ausência de estudo comparativo de custos entre a contratação dos EBT e a execução direta desses serviços pela Embratur, por meio da criação de um quadro próprio de servidores ou da criação dos cargos de adidos do turismo. Adicionalmente, foi verificada, no edital e nos contratos, previsão de subcontratação das parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto, contrariando jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Também, foi analisada a formalização dos Contratos nº 18, nº 19 e nº 20/2013, celebrados, respectivamente, com as agências de propaganda Age Comunicações S.A., CNPJ 03.570.945/0001-37, Artplan Comunicação S.A., CNPJ 33.673.286/0004-78, e Neogama BBH Publicidade S.A., CNPJ 03.248.864/0001-15, no valor conjunto de R\$ 90 milhões por ano, para a prestação de serviços de publicidade à Embratur, nos termos da Lei nº 12.232/2010.

Os três contratos foram selecionados em razão da relevância das ações de publicidade e de propaganda para o desempenho da missão institucional da Embratur, bem como em razão da significativa materialidade dos recursos financeiros envolvidos no valor anual desses contratos.

Na análise do processo de contratação dos serviços de publicidade, foi verificada a observância ao princípio da segregação de funções, bem como a existência de procedimento de seleção interna entre as agências contratadas, devidamente formalizado no Manual de Orientações às Agências de Publicidade da Embratur. Contudo, foram identificadas impropriedades relacionadas às deficiências na justificativa da necessidade da contratação e na justificativa do valor dos serviços, bem como à ausência de demonstração do julgamento objetivo das propostas técnicas da licitação.

Ainda, foram analisados os Contratos nº 10/2008, firmado com a empresa Evidência Display, Publicidade, Exposição e Eventos Ltda., CNPJ 09.396.753/0001-32, e nº 24/2011, firmado com a empresa Gauche Promoções e Eventos Ltda., CNPJ 40.234.254/0001-99, no tocante à sua utilização para a consecução dos 14 eventos denominados *Goal to Brasil*, realizados no período de 05/07/2012 a 09/05/2013, em diferentes países, para a promoção dos destinos turísticos das 12 cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014.

Os referidos contratos foram selecionados para análise em razão da relevância do projeto *Goal to Brasil* para a promoção turística internacional do Brasil como país-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, bem como em razão da materialidade dos recursos financeiros envolvidos. Da despesa total de R\$ 11.214.280,79 para a realização das 14 edições do projeto *Goal to Brasil*, o montante de R\$ 10.161.904,45 foi executado no âmbito dos dois contratos mencionados, o que representa 90,62% do total gasto, de acordo com o quadro a seguir:



Quadro – Representatividade da despesa executada nos Contratos nº 10/2008 e nº 24/2011 em relação à despesa total para a realização dos 14 eventos *Goal to Brasil*.

Contrato (nº/ano)	Empresa	Objeto	Valor anual do contrato em 2013 (R\$)	Despesa total dos 14 eventos <i>Goal to Brasil</i> (R\$)	Representatividade em relação à despesa total dos 14 eventos <i>Goal to Brasil</i> (%)
10/2008	Evidência Display	Montagem e atendimento em estandes para feiras e eventos internacionais de turismo	19.181.220,73	3.796.160,50	33,85%
24/2011	Gauche Promoções e Eventos	Organização e produção de eventos internacionais de turismo	7.439.256,83	6.365.743,95	56,76%
Subtotal	-	-	-	10.161.904,45	90,62%
Outras Contratações	-	-	-	1.052.376,34	9,38%
Total				11.214.280,79	100,00%

Fonte: Elaborado a partir das informações do Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014.

A análise desses contratos foi realizada na forma de auditoria compartilhada entre a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Turismo e de Esporte (DRTES/SFC/CGU) e a Unidade de Auditoria Interna da Embratur (AUDIT), nos termos da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001.

Os resultados obtidos na auditoria compartilhada incluem atos de gestão referentes ao exercício de 2013, bem como referentes ao exercício de 2012 com impacto na gestão 2013, tendo sido consignados no Relatório de Auditoria nº 201308386, constante do Anexo I a este relatório.

Na análise realizada, em que pesem os resultados positivos alcançados com o projeto *Goal to Brasil*, conforme avaliação efetuada pelo gestor, foram identificadas impropriedades na execução dos contratos analisados, caracterizadas, principalmente, pela realização de despesas em condições desvantajosas e/ou antieconômicas para a Administração e sem respaldo contratual.

Registra-se que a representatividade do valor empenhado nos contratos analisados, em relação ao valor total dos empenhos emitidos em 2013 em todas as contratações da Embratur, corresponde a 43,82%, de acordo com o quadro disponibilizado a seguir:

Quadro – Representatividade do valor empenhado nos contratos analisados pela equipe de auditoria em relação ao valor total dos empenhos emitidos em 2013 em todas as contratações da Embratur.

Contrato (nº)	Empresa	Objeto	Valor anual do contrato em 2013	Valor empenhado no exercício 2013	Representatividade
			(R\$)	(R\$)	(%)
10/2008	Evidência Display	Montagem e atendimento em estandes para feiras e eventos internacionais	19.181.220,73	4.224.139,63	3,41%

		de turismo			
24/2011	Gauche Promoções e Eventos	Organização e produção de eventos internacionais de turismo	7.439.256,83	7.290.076,18	5,88%
Subtotal Contratos de Eventos			26.620.477,56	11.514.215,81	9,29%
18/2013	Age Comunicações S.A.	Serviços de Publicidade	90.000.000,00	13.078.262,54	10,55%
19/2013	Artplan Comunicação S.A.			18.387.299,45	14,84%
20/2013	Neogama BBH Publicidade S.A.			9.463.949,99	7,64%
Subtotal Contratos de Publicidade			90.000.000,00	40.929.511,98	33,02%
21/2013	Promo Inteligência Turística Ltda.	Escritórios Brasileiros de Turismo	3.393.845,50	824.672,74	0,67%
22/2013	Cunha Vaz & Associados – Consultores em Comunicação Ltda.		4.022.645,63	1.045.891,43	0,84%
Subtotal Contratos de EBT			7.416.491,13	1.870.564,17	1,51%
Subtotal contratos analisados			124.036.968,69	54.314.291,96	43,82%
Outras Contratações				69.622.631,93	56,18%
Total				123.936.923,89	100,00%

Fonte: Extração SIASG-DW em 02/07/2014.

c) Análise do Controle Interno referente às compras e contratações efetuadas pela Embratur no exercício de 2013

Segundo o gestor, a sistemática e as rotinas de gestão de compras são elaboradas por meio da utilização de manuais e de rotinas de compras disponíveis em sítios de órgãos governamentais. A Entidade está elaborando normativo para a formatação de procedimentos e de rotinas de contratações, sendo que este se encontra em trâmite no Processo nº 72100.000989/2013-67. Assim sendo, considerando-se as disposições supracitadas, o item de controle interno “Ambiente de Controle” resta parcialmente atendido, uma vez que não houve a institucionalização de procedimentos e de rotinas no setor de contratações.

Segundo o gestor, os procedimentos e as instruções operacionais são divulgados aos servidores por meio da utilização de documentos internos, atendendo assim ao componente denominado “Informação e Comunicação”.

A Embratur informou a utilização de Sistema de Monitoramento de Contratos para a identificação de riscos e pontos críticos relacionados aos processos e procedimentos de compras e de contratações. Entretanto, o gestor não disponibilizou informações acerca do funcionamento desse sistema, de modo que restou prejudicado o componente de controle interno “Avaliação de Riscos”. Adicionalmente, o gestor não discorreu acerca do fluxo de informações e de opiniões sobre os riscos associados aos procedimentos de compras da Entidade, prejudicando o atendimento do componente de controle interno “Procedimento de Controle”.

Com relação ao “Monitoramento”, o gestor informou que são elaborados memorandos, os quais contemplam a apresentação de posicionamentos decorrentes da análise de



determinações e de recomendações dos órgãos de controle, de modo a propiciar a futura inclusão dessas observações em editais e em termos de referência, atendendo assim ao componente “Monitoramento”.

Assim sendo, considerando-se as informações supracitadas, os componentes de controle interno “Informação e Comunicação” e “Monitoramento” são contemplados pela Entidade. Já os itens “Ambiente de Controle”, “Procedimentos de Controle” e “Avaliação de Risco” não são contemplados. Consequentemente, o Sistema de Controle Interno, no que tange à gestão de compras e de contratações, classifica-se como “parcialmente válido”.

2.5 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Com objetivo de avaliar a gestão de Tecnologia da Informação (TI) da Entidade, no que diz respeito à salvaguarda das informações, verificou-se que a Embratur possui um Comitê de Segurança da Informação e Comunicações instituído. Do mesmo modo, quanto à política de segurança da informação (POSIC), esta foi instituída pela Embratur e publicada no dia 16/04/2012, por intermédio da Portaria Embratur nº 37, de 12/04/2012.

No entanto, identificou-se que a Entidade não possui Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) formalizado, porém, firmou um contrato com uma empresa de consultoria especializada para a elaboração do referido documento. De acordo com o gestor, haverá a formalização do PDTI da Embratur somente no exercício de 2015, de forma que a governança corporativa da Entidade, no tocante à Tecnologia da Informação, demonstrou-se deficiente no período de 2012 a 2014.

Devido à ausência de PDTI, as contratações em TI realizadas pela Entidade, no exercício de 2013, careceram de alinhamento estratégico, o que não garante que estas estejam aderentes ao negócio institucional da Embratur. Por outro lado, a Entidade informou que é utilizada, em cada contratação, a metodologia de planejamento da contratação de soluções em Tecnologia da Informação preconizada na IN SLTI/MPOG nº 04/2010. Verificou-se que, em 2013, foram firmados 5 contratos em Tecnologia da Informação pela Embratur. Considerando os ajustes já em execução, 4 ao total, e a escassez de servidores, 5 ao total, constata-se a sobrecarga de atividades sob a responsabilidade de servidores na gestão e na fiscalização dos ajustes da Entidade.

Nesse sentido, foi identificada quantidade reduzida de servidores em atuação na Coordenação de Suporte Tecnológico - CTEC, razão pela qual foram realizados sucessivos pedidos pela Entidade, em 2012 e em 2013, de disponibilização de dois Analistas de Tecnologia da Informação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas tais profissionais não foram disponibilizados. Quanto às atividades desempenhadas por terceirizados, de acordo com o Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, identificou-se que estes executam ações prioritariamente operacionais, de forma que os servidores da Embratur são responsáveis pela gestão dos diversos subtemas em Tecnologia da Informação na Entidade. Um ponto de atenção a ser considerado refere-se à política de capacitação da Embratur, vez que foi identificada a concentração na indicação de um único servidor para a realização de cursos no âmbito da CTEC.



Ao analisar aspectos de desenvolvimento de *software* no contexto da Embratur, foi identificado que esta Entidade possui Metodologia de Desenvolvimento de Software (MDS) próprio, conforme preconizam as boas práticas de governança em Tecnologia da Informação. Nesse sentido, foi identificado que a Embratur orienta a empresa contratada para o fornecimento de serviço de desenvolvimento de *software* para que aplique a MDS da entidade, de forma que seja uniforme tal procedimento no âmbito da Embratur.

2.6 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

O Decreto nº 6.761/2009 e a Portaria Conjunta Embratur/MDIC nº 15/2009 formalizam as atividades e as responsabilidades da Embratur na concessão administrativa de renúncia de receitas referente à redução a zero da alíquota do Imposto sobre a Renda (IR) nas remessas de recursos ao exterior destinadas à promoção turística brasileira.

No exercício de 2013, foram formalizados 181 processos na Entidade para a concessão da renúncia tributária citada, que contemplou nove pessoas jurídicas situadas no Distrito Federal, em Mato Grosso do Sul, em Minas Gerais, no Paraná, em Pernambuco, no Rio de Janeiro e em Santa Catarina. Do total de R\$ 10.167.226,32 em remessas ao exterior, foram concedidos R\$ 1.794.220,60 em renúncia de receitas.

Extraí-se do citado Decreto que a Embratur efetua o controle administrativo na concessão de renúncias tributárias ao se encarregar do enquadramento das atividades como promoção turística do Brasil no exterior, antes do deferimento do benefício. Já a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) analisa as informações prestadas sobre os valores remetidos a residentes ou domiciliados no exterior.

A Embratur implementou medidas para assegurar a consistência dos controles internos relativos à concessão da renúncia tributária prevista no Decreto nº 6.761/2009. Verificou-se a existência de normativos e de setores específicos para o tratamento das renúncias, além da segregação de funções atinentes à concessão do benefício. Entretanto, o gestor afirmou não haver indicadores de gestão instituídos, e não se manifestou sobre a existência de mecanismos para identificar eventuais fragilidades e potenciais riscos no desempenho da gestão da concessão das renúncias tributárias.

Por fim, os processos de renúncia tributária analisados demonstraram seguir os trâmites instituídos nos normativos, com a apresentação de requerimentos e documentos, bem como a apreciação deles pelos setores competentes na Embratur.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Por meio de pesquisa no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União – TCU, em 17/04/2014, acerca de Acórdãos e de Decisões, incluindo os inseridos em “Relações”, não foram identificados Acórdãos, expedidos no exercício de 2013, contendo determinações expressas expedidas pelo TCU para acompanhamento de implementação das recomendações ou das determinações pela Secretaria Federal de Controle Interno ou pela Controladoria-Geral da União em relação à gestão do Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur e da Unidade a ele agregada, o Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset Turismo.



No que diz respeito aos controles internos implementados pela Embratur acerca das determinações/recomendações proferidas pelo TCU, observou-se que a Auditoria Interna da Embratur (AUDIT) está estruturada, de forma a detectar e identificar, de forma contínua, tais determinações/recomendações. Adicionalmente, constatou-se que a AUDIT apresentou os procedimentos de controle implementados para o acompanhamento e o atendimento das deliberações provenientes do referido Tribunal, demonstrando adequabilidade quanto ao monitoramento deste segmento, na esfera do Instituto Brasileiro de Turismo.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O Relatório de Gestão do exercício de 2013 do Instituto Brasileiro de Turismo apresenta as providências adotadas pela Entidade para atendimento às recomendações exaradas pela Controladoria-Geral da União no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145, referente ao ano de 2012.

As recomendações parcialmente atendidas e não atendidas impactam na gestão do Instituto Brasileiro de Turismo. Do total de 21 recomendações emitidas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145, referente ao exercício de 2012, dez recomendações foram consideradas atendidas, seis foram consideradas parcialmente atendidas e cinco foram consideradas não atendidas, conforme quadro disponibilizado adiante.

Quadro – Quantitativo de recomendações exaradas pela CGU em 2013 no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145, de acordo com a situação de atendimento (Atendida, Parcialmente Atendida e Não Atendida).

Quantidade de recomendações emitidas pela CGU em 2013, no Relatório nº 201306145	Quantidade de recomendações atendidas pela Embratur	Quantidade de recomendações atendidas parcialmente pela Embratur	Quantidade de recomendações não atendidas
21	10	6	5

Fontes: Plano de Providências Permanente de 2013 da Embratur, encaminhado por meio do Ofício nº 46/2013/AUDIT, de 14/10/2013; Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013; e Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, referente à análise da gestão 2013 da Embratur.

Diante do exposto, o índice de atendimento das recomendações foi de 47,6%, indicando deficiência da Entidade na implementação de providências efetivas para atender às recomendações emitidas pelo órgão de controle interno.

2.9 Avaliação do CGU/PAD

O Sistema CGU/PAD consiste numa ferramenta em que são armazenadas e disponibilizadas as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Federal.

De acordo com o Relatório de Gestão 2013 da Embratur, a Entidade não possui uma estrutura formal para o desempenho das atividades atinentes ao sistema de correição.



Entretanto, conta com servidores públicos que atuam nas instâncias de administração, de cadastramento, de acompanhamento e de controle dos processos administrativos junto ao Sistema. O registro de informações no referido sistema é executado com base na Portaria MTur nº 15/2008, que estabeleceu a política de uso do sistema no âmbito do Ministério do Turismo e da Embratur.

O gestor indicou, nominalmente, os servidores que atuam como Coordenador-Adjunto, Usuário Administrador e Cadastrador do Sistema. Informou, também, que a estrutura tecnológica e de pessoal do Gabinete da Presidência da Embratur é utilizada para o gerenciamento dos procedimentos disciplinares da Entidade e para a operação do Sistema CGU-PAD.

Por fim, verificou-se, por meio de cópia de “Relatório de Procedimentos por Situação”, extraído do Sistema CGU/PAD em 21/05/2014, o efetivo registro de dois processos de sindicância instaurados e julgados no exercício de 2013 no âmbito da Embratur. Assim, ante as informações prestadas e documentações apresentadas, identificou-se adequabilidade e regularidade do cadastro de informações da Embratur no Sistema CGU/PAD.

2.10 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

Em análise ao Parecer da Unidade de Auditoria Interna da Entidade, verificou-se que o documento constante às fls. 12 a 22 do Processo de Contas não contemplou, preliminarmente, todos os elementos exigidos no Anexo III à DN TCU nº 132/2013. No entanto, após emissão da Nota de Auditoria nº 201405908/02, de 29/05/2014, o gestor sanou as falhas apontadas, encaminhando nova peça por meio de Ofício nº 23/2014/AUDIT, de 05/06/2014, que foi juntada ao Processo de Contas da Entidade, às fls. 38 a 64.

2.11 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

Em análise ao Relatório de Gestão da Embratur referente ao exercício de 2013, verificou-se que foi apresentado o demonstrativo analítico das despesas com ações de publicidade e propaganda realizadas no exercício, em atendimento ao disposto no item 3 da Parte B do Anexo II da DN TCU nº 127/2013, uma vez que a Entidade integra o Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - SICOM, nos termos do Decreto nº 6.555, de 08/09/2008.

A Embratur é responsável pela promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos, dos serviços e dos destinos turísticos brasileiros no exterior, sendo as ações de publicidade e de propaganda ferramentas fundamentais para o desempenho da sua missão institucional.

O demonstrativo apresentado consta detalhado por publicidade mercadológica e institucional, sendo a publicidade mercadológica discriminada por mercados turísticos de atuação, contendo os valores e as vigências dos contratos firmados com as agências prestadoras de serviços de publicidade e propaganda. O demonstrativo também discrimina as ações de patrocínio realizadas, contendo os valores globais e as entidades beneficiárias dos referidos patrocínios, assim como exigido na DN TCU nº 127/2013.

De acordo com o demonstrativo, toda a execução das ações de publicidade e de patrocínio foram financiadas com recursos consignados no Programa de Trabalho 23.695.2076.20Y5.0001 – Promoção Turística do Brasil no Exterior.

Destaca-se que no exercício de 2013 houve a formalização de novos contratos com agências de propaganda na Embratur. Anteriormente à data de 18/10/2013, estavam vigentes na Entidade os Contratos nº 11 e nº 12/2008, firmados, respectivamente, com as agências Artplan Comunicação S.A., CNPJ 33.673.286/0004-78, e Giacometti & Associados Comunicação Ltda., CNPJ 64.064.009/0002-20, cujos valores somavam R\$ 47,5 milhões anuais, considerando o aditivo conjunto de 25%, previsto na Lei nº 8.666/1993.

Desde essa data, a Embratur possui vigentes os Contratos nº 18, nº 19 e nº 20/2013, firmados, respectivamente, com as agências de propaganda Age Comunicações S.A., CNPJ 03.570.945/0001-37, Artplan Comunicação S.A., CNPJ 33.673.286/0004-78, e Neogama BBH Publicidade S.A., CNPJ 03.248.864/0001-15, no valor conjunto de R\$ 90 milhões anuais, para a prestação dos serviços de publicidade, nos termos da Lei nº 12.232/2010.

O processo de formalização dos novos contratos de publicidade da Embratur foi objeto de análise no presente trabalho de auditoria e o resultado da análise realizada consta de registros específicos deste Relatório.

2.12 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Com base nas informações prestadas pela Embratur, constantes das respostas às solicitações de auditoria e do Relatório de Gestão da Entidade, referente ao exercício de 2013, foram analisados os aspectos relacionados ao seu controle interno, quais sejam “Ambiente de Controle”, “Procedimentos de Controle”, “Avaliação de Risco”, “Informação e Comunicação” e “Monitoramento”.

As análises permitiram identificar fragilidades em todos os elementos de controle. As deficiências relacionam-se à falta de formalização de políticas, de rotinas e de atividades executadas pela Embratur, principalmente no que concerne às licitações e às contratações realizadas pela Entidade durante o exercício de 2013, como as relacionadas aos serviços de publicidade, aos Escritórios Brasileiros de Turismo e aos Eventos “*Goal to Brasil*”.

Outra deficiência identificada, em 2013, está relacionada à ausência de utilização de indicadores de gestão, deficiência no gerenciamento de informações acerca desses indicadores, bem como carência de normativos que estipulem as orientações necessárias para implementação e monitoramento desses indicadores. Registra-se, contudo, que, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 09/05/2014, por meio do Memorando nº 006/ASGOV, encaminhado pelo Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, a Entidade definiu e estruturou indicadores de desempenho que apresentaram critérios de completude, de comparabilidade, de confiabilidade, de acessibilidade e de economicidade; existe a expectativa de que os indicadores definidos sejam utilizados no Instituto a partir do exercício de 2014.

O resultado da análise relacionada à avaliação dos controles internos administrativos mantidos pela Entidade durante o exercício de 2013 é exposto no quadro a seguir,

enquanto registros específicos, quando pertinente, estão incluídos em itens deste Relatório.

Quadro – Avaliação do Sistema de Controle Interno Administrativo da Embratur durante o exercício de 2013, por componente de controle interno.

Componente do Controle Interno	Avaliação da Embratur	Avaliação do Órgão de Controle Interno
Ambiente de Controle	Parcialmente Válido	Parcialmente Válido
Avaliação de Risco	Neutro	Parcialmente Inválido
Procedimentos de Controle	Parcialmente Válido	Parcialmente Inválido
Informação e Comunicação	Parcialmente Válido	Parcialmente Inválido
Monitoramento	Parcialmente Válido	Parcialmente Inválido

Escala de valores da avaliação:

Totalmente inválida: Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente não observado no contexto da Unidade;

Parcialmente inválida: Significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Unidade, porém, em sua minoria;

Neutra: Significa que não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado no contexto da Unidade;

Parcialmente válida: Significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Unidade, porém, em sua maioria;

Totalmente válida: Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente observado no contexto da Unidade.

Fonte: Respostas às Solicitações de Auditoria e Relatório de Gestão da Unidade, referente ao exercício de 2013.

De acordo com a análise contemplada no quadro anterior, observa-se que há descompasso entre a maioria das avaliações realizadas pela Embratur e aquela realizada por ocasião dos trabalhos de auditoria em relação ao sistema de controle interno administrativo mantido pela Entidade durante o exercício de 2013.

Especialmente, em relação ao componente “Avaliação de Risco”, a Embratur avaliou a sua gestão como “neutra”, ou seja, não foi possível avaliar se os atos de gestão são observados no contexto do Instituto.

Apesar das divergências entre as avaliações efetuadas, observa-se que, tanto na aferição da Embratur quanto na do Órgão de Controle Interno, todos os aspectos relacionados ao controle interno da Entidade apresentam oportunidades de melhoria.

2.13 Ocorrência com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

A análise da gestão do Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur, referente ao exercício de 2013, indica que as principais constatações estão atreladas à insuficiência de monitoramento e de controle gerencial em procedimentos vinculados à licitação e à contratação de serviços de publicidade, bem como à execução de 14 eventos denominados *Goal to Brasil*, realizados no período de 05/07/2012 a 09/05/2013, em diferentes países, para a promoção dos destinos turísticos das 12 cidades-sede da Copa

do Mundo FIFA 2014. Adicionalmente, foi constatada, na área de Tecnologia da Informação, a ausência reincidente de Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), no exercício de 2013, no âmbito da Embratur.

As recomendações formuladas em relação às falhas apontadas visam o aprimoramento dos mecanismos de controle interno, principalmente, para a institucionalização de procedimentos e de rotinas de monitoramento de suas atividades. Contudo, em alguns casos, houve recomendações voltadas à implementação de providências corretivas.

Foram relatadas, também, práticas administrativas com impactos positivos para o Instituto, adotadas durante o exercício de 2013, tais como a implementação do “Manual para celebração de convênios” e a utilização do manual de orientações de execução de contratos de publicidade, que contém regras referentes à execução de seus contratos, informando, inclusive, procedimento de seleção interna entre as agências contratadas. Menciona-se, contudo, a necessidade de publicação e de implementação do “Manual de licitações e contratos administrativos”, no âmbito da autarquia em comento.

Registra-se, ainda, a melhoria implementada pela área de gerenciamento imobiliário da Embratur, que reavaliou os imóveis de uso especial sob a sua responsabilidade, bem como designou servidores públicos específicos para gerenciar, pontualmente, cada um desses imóveis.

Durante a realização dos trabalhos, eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria, com posterior adoção de providências corretivas no âmbito da Embratur. Especificamente, cita-se que:

a) A Nota de Auditoria nº 201405908-01, de 09/04/2014, apontou para inconsistências na elaboração do Rol de Responsáveis para a composição do Processo de Prestação de Contas do exercício de 2013, da Entidade. Por intermédio do Memorando nº 121/DGP/CGAD/DAFIN, de 11/04/2014, encaminhado pelo Ofício nº 15/AUDIT, de 14/04/2014, o gestor providenciou a realização das adequações no seu Rol de Responsáveis.

b) A Nota de Auditoria nº 201405908-02, de 29/05/2014, registrou que o Parecer de Auditoria Interna não contemplou de forma suficiente os elementos exigidos da DN TCU nº 132/2013. Por intermédio do Ofício nº 23/AUDIT, de 05/06/2014, o gestor encaminhou o Parecer de Auditoria Interna sobre as contas de 2013 com as adequações pertinentes.

Informa-se que eventuais providências corretivas a serem adotadas 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, com o escopo ajustado junto ao Tribunal de Contas da União, por ocasião da reunião realizada em 13/11/2013, submetemos 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 relatório foram estruturadas, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentaram-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

Achados da Auditoria - nº 201405908

1 TURISMO

1.1 PROMOCAO TURISTICA DO BRASIL NO EXTERIOR

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações básicas da Ação Orçamentária 20Y5 - Promoção Turística do Brasil no Exterior.

Fato

Trata-se da Ação Orçamentária 20Y5 – Promoção Turística do Brasil no Exterior, inserida no Programa de Governo 2076 – Turismo. A Ação está sob a responsabilidade da Embratur, com forma de implementação direta e descentralizada.

A Ação 20Y5 tem a finalidade de tornar o Brasil mais atraente aos turistas estrangeiros, de modo que o acréscimo do quantitativo desses turistas, conseqüentemente, aumente a geração de divisas. Para tanto, a Ação se ancora em ferramentas de divulgação da imagem do turismo brasileiro nos principais mercados emissores de turistas e naqueles com maior potencial de crescimento. Prevê, ainda, o estímulo à cooperação com outras instituições públicas e privadas que tenham a promoção da imagem do país no exterior como alvo.

De acordo com o Parecer da Unidade de Auditoria Interna da Embratur, relacionado ao Processo de Prestação de Contas Anual referente ao exercício de 2013 e nele inserido, a Ação 20Y5 engloba cinco Planos Orçamentários: 1) Promoção, marketing e apoio à comercialização no mercado europeu; 2) Promoção, marketing e apoio à comercialização no mercado norte americano; 3) Promoção, marketing e apoio à comercialização no mercado latino americano; 4) Promoção, marketing e apoio à comercialização em outros mercados; 5) Cooperação para a promoção turística.

1.1.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Descrição do escopo relacionado à análise da contratação de Escritórios Brasileiros de Turismo pela Embratur.

Fato

Durante o exercício de 2013, considerando a relevância do objeto para a implementação das ações sob a responsabilidade da Embratur, bem como o histórico de criticidade envolvendo os contratos/convênios anteriormente firmados pela Entidade para a

realização das mesmas atividades de Escritórios Brasileiros de Turismo, foi realizada análise preventiva do Edital de Concorrência nº 01/2013 do Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, referente à contratação dos Escritórios Brasileiros de Turismo – EBT, cuja documentação está consubstanciada no Processo nº 72100.000710/2012-64.

Na análise realizada no exercício de 2013, foram abordados os atos e fatos de gestão concernentes ao procedimento licitatório da Concorrência nº 01/2013 ocorridos no período de 13/07/2012 a 05/08/2013, correspondente ao início da instrução processual até a fase de análise das propostas técnicas. As fragilidades identificadas foram consolidadas no Relatório de Auditoria nº 201315205, emitindo-se recomendações à Entidade.

A respeito do procedimento licitatório em questão, as análises realizadas por ocasião da auditoria anual de contas concentraram-se na verificação quanto ao cumprimento das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria nº 201315205, assim como no exame das etapas do processamento da licitação que tratam da análise das propostas técnicas até a solicitação de reequilíbrio econômico financeiro realizada pelas empresas contratadas, Promo Inteligência Turística Ltda. e Cunha Vaz e Associados.

Em análise ao citado Processo nº 72100.000710/2012-64 identificou-se, com base na documentação acostada aos autos, especialmente no Parecer nº 02/2014, de 18/02/2014, da Auditoria Interna da Embratur – AUDIT, que não houve atendimento da maior parte das recomendações consignadas no Relatório de Auditoria nº 201315205.

Desta forma, serão expostos, a seguir, os fatos identificados por ocasião da análise preventiva do Edital de Concorrência nº 01/2013, agregando-se informações atuais, quando houver, assim como as informações referentes às etapas de análise das propostas técnicas até as solicitações de reequilíbrio econômico financeiro realizadas pelas empresas contratadas.

No entanto, inicialmente é contextualizado o tema com a apresentação de um breve histórico dos Escritórios Brasileiros de Turismo implementados pela Entidade e das contratações resultantes da Concorrência nº 01/2013.

1.1.2.2 INFORMAÇÃO

Histórico dos Escritórios Brasileiros de Turismo na Embratur.

Fato

Com a criação do Ministério do Turismo em 2003, e de acordo com o Plano Nacional de Turismo lançado no mesmo ano, a Embratur passou a ser responsável exclusivamente pela promoção, *marketing* e apoio à comercialização dos destinos, serviços e produtos turísticos brasileiros no mercado internacional.

Desde então, a Embratur empreendeu diversas ações e programas para a promoção dos produtos turísticos brasileiros em diferentes países, tendo como orientador o Plano Aquarela – Plano de *Marketing* Turístico Internacional do Brasil.

Para a implantação do programa de promoção da Embratur, uma das necessidades apontadas no Plano Aquarela 2003-2006 foi o funcionamento de Escritórios Brasileiros de Turismo – EBT no exterior como instâncias de atendimento direto nos mercados internacionais prioritários.

Os EBT seriam responsáveis por estabelecer relacionamento com os operadores de turismo e agentes de viagem nos mercados internacionais, visando ao aumento da venda do destino Brasil nos referidos mercados, bem como seriam responsáveis pelo fornecimento de informações mercadológicas, de forma a identificar a concorrência e as oportunidades de negócio para o Brasil.

Assim, com o objetivo de instalar e manter os EBT no exterior, a Embratur firmou, em 2004, parceria com a Federação Brasileira de *Convention & Visitors Bureaux* – FBC&VB, CNPJ 03.487.391/0001-09, por intermédio do Convênio nº 01/2004, e com a Fundação Rio Congressos e Eventos – Rio *Convention & Visitors Bureau* – RC&VB, CNPJ 28.247.773/0001-96, por intermédio do Convênio nº 03/2004.

O Convênio nº 01/2004 se referia à estruturação e gestão dos EBT da Alemanha, Espanha, França, Inglaterra, Itália e Portugal, enquanto que o Convênio nº 03/2004 se referia ao EBT dos Estados Unidos da América.

Foram estruturados, ainda, o escritório de promoção do Brasil nos países da América do Sul, com sede em Brasília, e o escritório de promoção no Japão, com sede em Tóquio, este mediante cooperação com o governo japonês, por meio da Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA.

Em 05/12/2005, a Embratur celebrou o Contrato nº 26/2005 com a empresa *Mark Up Participações e Promoções Ltda.*, CNPJ 01.239.512/0001-78, vencedora da Concorrência nº 04/2005, do tipo melhor técnica. Com isso, o funcionamento dos EBT passou a ser exercido mediante relação contratual, buscando tornar o modelo mais ágil e menos oneroso, bem como com produção sistemática do conhecimento.

O referido contrato foi celebrado por um período de 12 meses, no valor inicial de R\$ 4.557.296,63, e vigorou até 05/06/2011, quando o valor já havia sido aditado para R\$ 5.696.621,00 anuais.

Com a proximidade do encerramento do Contrato nº 26/2005, inclusive prorrogado emergencialmente em 05/12/2010, foi lançado o Edital da Concorrência nº 02/2010, visando a uma nova contratação dos serviços de EBT, no valor anual estimado de R\$ 12.600.000,00. Todavia, tal procedimento foi revogado em 22/08/2011, após a desistência da empresa *Interamerican Viagens e Turismo Ltda.* de um dos lotes da licitação.

Em 2012, foi lançado o Edital da Concorrência nº 01/2012, novamente com o objetivo de contratar empresa para a prestação dos serviços de EBT, no valor anual estimado de R\$ 7.544.728,28. Porém, em 06/06/2012, mais uma vez o procedimento licitatório foi revogado, após a inabilitação da única participante do certame, a empresa *Aviareps Assessoria em Turismo Ltda.*

Assim, em 2013, foi lançado o Edital da Concorrência nº 01/2013, objeto da presente análise, como uma nova tentativa de contratação dos serviços pertinentes à atuação dos EBT.

1.1.2.3 INFORMAÇÃO

Análise do Edital da Concorrência nº 01/2013, referente à contratação dos Escritórios Brasileiros de Turismo.

Fato



De acordo com o Edital da Concorrência nº 01/2013, o objeto da licitação referente aos Escritórios Brasileiros de Turismo – EBT foi dividido pelo critério geográfico em dois lotes: Lote I, Unidades de Acesso aos Mercados das Américas e Longa Distância, e Lote II, Unidades de Acesso ao Mercado Europeu. O Lote I refere-se a 06 (seis) EBT, conforme relacionados a seguir:

1. Unidade de Acesso ao Mercado da América do Sul I (EBT ASL I) – Base em Buenos Aires, para atender Argentina, Uruguai e Chile;
2. Unidade de Acesso ao Mercado da América do Sul II (EBT ASL II) – Base em Lima, para atender Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Equador e Venezuela;
3. Unidade de Acesso ao Mercado América do Norte I (EBT AN I) – Base em Nova York, para atender a Costa Leste dos Estados Unidos;
4. Unidade de Acesso ao Mercado América do Norte II (EBT AN II) – Base em Los Angeles, para atender a Costa Oeste dos Estados Unidos e México;
5. Unidade de Acesso ao Mercado América do Norte III (EBT AN III) – Base em Chicago, para atender a região central dos Estados Unidos e Canadá;
6. Unidade de Acesso ao Mercado da Ásia (EBT AJ) – Base em Tóquio, enquanto o Ministério do Turismo do Brasil estiver responsável pelo gerenciamento do Escritório de Representação Comercial do Mercosul no Japão, após o que, deverá ser deslocado para outra base em mercado da região.

Já o Lote II refere-se a 07 (sete) EBT, conforme relacionados a seguir:

1. Unidade de Acesso ao Mercado da Holanda (EBT NL) – Base em Amsterdã;
2. Unidade de Acesso ao Mercado da Alemanha (EBT DE) – Base em Frankfurt;
3. Unidade de Acesso ao Mercado da Espanha (EBT ES) – Base em Madri;
4. Unidade de Acesso ao Mercado da França (EBT FR) – Base em Paris;
5. Unidade de Acesso ao Mercado da Itália (EBT IT) – Base em Milão;
6. Unidade de Acesso ao Mercado de Portugal (EBT PT) – Base em Lisboa;
7. Unidade de Acesso ao Mercado do Reino Unido (EBT UK) – Base em Londres.

O valor estimado da contratação para o período de 12 meses é de R\$ 3.521.561,84 para o Lote I e de R\$ 4.023.166,43 para o Lote II, totalizando R\$ 7.544.728,28, conforme Planilha de Preços Referencial do Anexo III do Edital. O recurso correspondente está previsto no Programa de Trabalho 23.695.2076.20Y5.0001: Promoção Turística do Brasil no Exterior.

Em 25/02/2013, o aviso de licitação foi publicado no Diário Oficial da União e em jornais de grande circulação, de modo que o recebimento das propostas ocorreu no dia 24/04/2013.

Na ocasião, compareceram 04 empresas, conforme a Ata de 24/04/2013 da Comissão Especial de Licitação: Promo Inteligência Turística Ltda. (CNPJ 10.460.019/0001-74), Cunha Vaz e Associados – Consultores em Comunicação Ltda. (CNPJ 11.314.090/0001-01), *The Marketing Store* (CNPJ 03.977.536/0001-50) e *Aviareps* Assessoria em Turismo Ltda. (CNPJ 13.507.575/0001-47).

A empresa Promo Inteligência Turística Ltda. concorreu apenas ao Lote I – EBT Américas e Longa Distância, enquanto que as demais abriram concorrência aos Lotes I e II.

Na análise da documentação referente à habilitação jurídica, fiscal, econômico-financeira e aos anexos VII e VIII do edital, a Comissão Permanente de Licitação

considerou inabilitada a empresa *Aviareps* Assessoria em Turismo, uma vez que, possuindo índices de liquidez inferiores a 1,00, não conseguiu atingir o patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado da contratação, conforme registrado no Memorando DICON/CGFI/DAFI nº 15, de 03/05/2013.

Na análise da documentação da qualificação técnica, segundo a Ata de 03/05/2013, a Comissão Especial de Licitação confirmou a inabilitação da empresa *Aviareps* Assessoria em Turismo, por ter descumprido os itens 5.1.4.4 e 5.1.4.6 do Edital, e considerou habilitadas as demais empresas. O resultado da habilitação foi publicado na Seção 3 do Diário Oficial da União – DOU de 07/05/2013.

Entretanto, diante do resultado, as empresas Cunha Vaz e Associados e Promo Inteligência Turística Ltda. apresentaram recursos contra a decisão da Comissão Especial de Licitação, alegando que a empresa *The Marketing Store* não apresentou o balanço patrimonial e outras demonstrações contábeis referentes ao exercício financeiro de 2012, mas somente de 2011.

Conforme consta da Ata de 23/05/2013, a Comissão Especial de Licitação deferiu os recursos apresentados, justificando que, apesar de possível a publicação de balanços em até 03 (três) meses após o término do exercício, a proposta da *The Marketing Store* foi encaminhada no mês de abril de 2013, momento em que o balanço patrimonial do exercício 2012 já era exigível, de acordo com o inciso I do art. 31 da Lei nº 8.666/1993. A inabilitação da empresa *The Marketing Store* foi ratificada por despacho do Presidente da Embratur em 07/06/2013 e publicada no Diário Oficial da União no dia 10/06/2013.

Como resultado do certame, as empresas Promo Inteligência Turística Ltda. e Cunha Vaz e Associados Consultores consignaram-se vencedoras da seguintes forma:

- Empresa vencedora do Lote 1: Promo Inteligência Turística Ltda., com o valor de R\$ 3.393.845,50; e
- Empresa vencedora do Lote 2: Cunha Vaz e Associados Consultores, com o valor de R\$ 4.022.645,63.

1.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de estudo comparativo de custo versus benefício entre a contratação dos Escritórios Brasileiros de Turismo e a criação de um quadro próprio de servidores da Embratur ou a criação dos cargos de adidos do turismo para a prestação direta desses serviços.

Fato

No Relatório de Auditoria nº 160193/2005, relativo à Avaliação da Gestão da Embratur do exercício de 2004, a área técnica da Controladoria-Geral da União recomendou à Entidade que realizasse estudos com vistas a incluir os Escritórios Brasileiros de Turismo – EBT na sua estrutura regimental, cujos titulares seriam espécies de Adidos do Turismo.

Os adidos são servidores designados para atuar juntamente com as missões diplomáticas brasileiras no exterior, subordinados apenas administrativamente ao chefe da missão respectiva que estiver acreditado no país.



No Plano de Providências Permanente respectivo, o gestor informou que a proposta era condizente com o pensamento da Embratur e que estaria tentando viabilizar a situação proposta ou situação semelhante por meio da Lei Geral do Turismo.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201314121/01, de 11/07/2013, a Embratur foi questionada acerca da realização de estudo comparativo entre a contratação de empresa para a prestação dos serviços pertinentes aos EBT e a prestação direta desses serviços por servidor público, com vistas a aferir o custo/benefício de uma ou outra opção.

Porém, na resposta apresentada, a Embratur não informou nem disponibilizou documentação a respeito do estudo comparativo, seja em relação à prestação direta dos serviços por adidos do turismo, seja por servidores de carreira específica a ser criada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

O Relatório de Auditoria nº 201315205, que trata da análise inicial da licitação dos Escritórios Brasileiros de Turismo, emitiu recomendações no sentido de realização do citado estudo. Por sua vez, o Parecer nº 02/2014, de 18/02/2014, da Auditoria Interna da Embratur, que trata sobre a análise do atendimento das recomendações relacionadas ao citado relatório de auditoria, ratificou que não constam dos autos proposta de realização de estudos, no sentido de incluir os EBT na sua estrutura regimental, cujos titulares seriam espécies de adidos do Turismo.

Dessa forma, conclui-se que a Embratur não empreendeu os esforços necessários na sua alçada para certificar-se da vantajosidade da contratação dos EBT para a Administração, em detrimento da prestação direta desses serviços.

Tal omissão vai de encontro ao princípio da eficiência/economicidade administrativa, uma vez que, sem um estudo adequado do caso, a Embratur não possui elementos que garantam a aplicação dos recursos públicos da forma mais eficiente.

Por exemplo, a prestação direta dos serviços, por meio do próprio corpo técnico da Embratur, possibilitaria o gerenciamento e a fiscalização de diversas ações no mercado internacional, sem a necessidade de deslocamento dos servidores da sede.

Destaca-se o disposto no art. 113 da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual cabe ao gestor demonstrar a legalidade da despesa, nos termos da Constituição Federal, o que inclui a observância ao princípio da economicidade e da eficiência administrativa.

Por fim, registra-se que a situação apresentada ganha mais relevância na medida em que o funcionamento adequado dos EBT constitui-se em uma das atividades que mais representam a essência da existência da Autarquia, que realiza ações predominantemente no exterior.

Causa

O Diretor de Mercados Internacionais, responsável pelo programa dos Escritórios Brasileiros de Turismo, não adotou as medidas de sua alçada para realizar estudo técnico com a apresentação de memória de cálculo, bem assim das vantagens e desvantagens, em relação às três possíveis estruturas dos Escritórios Brasileiros de Turismo: a) por meio de contratação com particulares; b) por meio de criação de cargos efetivos específicos; c) por meio da criação de funções de Adidos do Turismo.



Tal conduta obsta a garantia de atendimento aos princípios da economicidade e da eficiência administrativa, podendo causar prejuízo ao Erário em decorrência de eventual aplicação antieconômica dos recursos públicos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando DMINT nº 400/2014, de 15/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, a Diretoria de Mercados Internacionais apresentou a seguinte manifestação:

“A Diretoria de Mercados Internacionais tem empreendido todos os esforços necessários para certificar-se da vantajosidade da contratação dos EBT’s para a Administração em detrimento da prestação direta desses serviços, a confecção do estudo comparativo sobre os serviços prestados por meio dos Escritórios Brasileiros de Turismo tem sido amplamente discutida internamente.

No dia 31 de março de 2014, por meio do processo nº 72100.000572/2014-85, sugere-se a contratação de profissional para realizar o levantamento das informações técnicas, a memória de cálculo, e a demonstração das vantagens e desvantagens em relação às três possíveis estruturas dos Escritórios Brasileiros de Turismo, o estudo visa a garantia de atendimento aos princípios da economicidade e da eficiência administrativa.

Ressalta-se ainda que foram realizadas reuniões sobre o tema em questão no Ministério do Planejamento (22/01/2014) e na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (26/06/2014), esses encontros visam esclarecer pontos que possam complementar o estudo e a conclusão da EMBRATUR.

Reforço ainda que a Diretoria de Mercados Internacionais, por meio do Memorando nº 05 enviado no dia 30 de janeiro de 2014 para a Auditoria Interna da EMBRATUR já havia se manifestado sobre as providências adotadas sobre o assunto em questão.”

Análise do Controle Interno

Em que pesem todos os esforços mencionados pela Embratur, não foi apresentado o estudo técnico analítico que comparasse as possibilidades possíveis de fazer funcionar os Escritórios Brasileiros de Turismo, em termos de vantajosidade para o interesse público, inclusive em termos financeiros.

Foram informadas providências adotadas no exercício de 2014, contudo ainda sem a conclusão dos levantamentos pertinentes.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar e concluir estudo técnico comparativo de custo versus benefício, com a apresentação de memória de cálculo, bem assim das vantagens e das desvantagens, no mínimo em relação a três possíveis estruturas dos Escritórios Brasileiros de Turismo: a) por meio de contratação com particulares; b) por meio de



criação de cargos efetivos específicos; c) por meio da criação de funções de Adidos do Turismo.

Recomendação 2: Adotar as providências necessárias com vistas a garantir a execução dos serviços pertinentes aos Escritórios Brasileiros de Turismo por meio da estrutura mais vantajosa para a Administração.

1.1.2.5 INFORMAÇÃO

Ausência de demonstração da regular terceirização dos serviços referentes aos Escritórios Brasileiros de Turismo.

Fato

Desde 2003, com a criação do Ministério do Turismo, a Embratur teve a sua área de competência direcionada exclusivamente para a promoção, divulgação e apoio à comercialização dos destinos, produtos e serviços turísticos brasileiros no exterior.

No aspecto legal, a Entidade passou a se orientar essencialmente pelas competências descritas nos incisos II e III do art. 3º da Lei nº 8.181/1991, no que se refere ao estímulo às iniciativas públicas e privadas para o desenvolvimento do turismo do exterior para o Brasil (apoio à comercialização) e no que se refere à promoção e à divulgação do turismo nacional no exterior (promoção internacional):

“Art. 3º Compete à Embratur:

(...) II - estimular as iniciativas públicas e privadas, tendentes a desenvolver o turismo interno e o do exterior para o Brasil;

III - promover e divulgar o turismo nacional, no País e no Exterior, de modo a ampliar o ingresso e a circulação de fluxos turísticos, no território brasileiro;” (Grifos não contidos no original)

O Decreto nº 6.916, de 29/07/2009, que aprovou a Estrutura Regimental da Embratur, reforçou as mencionadas competências, conforme disposto no art. 2º:

“Art. 2º A EMBRATUR tem por finalidade apoiar a formulação e coordenar a implementação da Política Nacional de Turismo, como fator de desenvolvimento social e econômico, competindo-lhe:

I - promover, fazer o marketing e apoiar a comercialização dos destinos, produtos e serviços turísticos do Brasil no mercado internacional;

II - incrementar o fluxo de turistas internacionais em suas várias modalidades;

III - estimular as iniciativas públicas e privadas, tendentes a desenvolver o turismo do exterior para o Brasil;

IV - promover e divulgar o turismo nacional no exterior, de modo a ampliar o ingresso e a circulação de fluxos turísticos no território brasileiro; (...)”

Portanto, a promoção, o marketing e o apoio à comercialização dos destinos, produtos e serviços turísticos brasileiros no mercado internacional são atribuições precípuas da

Embratur, inerentes à sua criação, fundamentais para o alcance de seus objetivos institucionais.

Por sua vez, consoante o item 2.3.5 do projeto básico do Edital da Concorrência nº 01/2013, referente à contratação dos Escritórios Brasileiros de Turismo – EBT, foram previstos dois eixos centrais de atividades, quais sejam: *Marketing de Relacionamento/Representação Turística e Inteligência Comercial*, nos seguintes termos:

“2.3.5 Eixos Centrais de atividades

*A(s) empresa(s) CONTRATADA(S) atuará (ão) em dois eixos centrais de atividades: **Marketing de Relacionamento e Representação Turística aplicado a um ambiente ‘Empresa com Empresa’ (Business to Business) junto a operadores de turismo e agentes de viagens que comercializam pacotes turísticos com destino ao Brasil**; e a construção de uma plataforma de Inteligência Comercial do mercado turístico. Essas atividades serão desenvolvidas nos mercados de atuação podendo a EMBRATUR solicitar que os EBTs realizem essas atividades em novos mercados ou em mercados no âmbito geográfico de sua atuação.*

*Conceito 1 - Marketing de Relacionamento e Representação Turística é a prática da construção de relações comerciais satisfatórias de longo prazo com os elementos chave no mercado. **Baseia-se na premissa de que o monitoramento e apoio a comercialização aos principais agentes da cadeia produtiva do turismo resultam em ampliação dos níveis de vendas utilizando-se, para isto, de ferramentas, técnicas e processos de marketing, vendas e comunicação.** O relacionamento com o cliente deverá ser individualizado de forma a construir alianças de longo prazo tanto com clientes atuais e em potenciais.*

Conceito 2 - Inteligência Comercial é a capacidade de transformar dados em informações estratégicas, e informações em conhecimentos, com foco no mercado, que levem à realização de negócios. A inteligência comercial deverá atuar como um radar, em seus mercados de atuação para proporcionar o conhecimento das inovações, das tendências, das oportunidades e das ameaças identificadas no seu ambiente, podendo instruir e orientar a tomada de decisão da EMBRATUR, com vistas à conquista, à ampliação ou à manutenção dos mercados de atuação.”(Grifos não contidos no original)

Assim, de acordo com o projeto básico, o eixo de atividades relativo à inteligência comercial envolve basicamente a prestação de informações para subsidiar a tomada de decisões, figurando como atividade acessória/instrumental ao exercício de atribuição precípua da Embratur. Entretanto, o mesmo não se poderia afirmar quanto ao eixo de atividades referente ao *marketing* de relacionamento e à representação turística.

Conforme se extrai do trecho colacionado, a prestação dos serviços de *marketing* de relacionamento e de representação turística abrange as atividades de monitoramento e de apoio à comercialização de pacotes turísticos com destino ao Brasil. Nesse contexto, há que se perquirir se o desempenho da atribuição precípua de apoio à comercialização dos destinos turísticos brasileiros no exterior pelos EBT não seria terceirização imprópria de atividade finalística da Embratur, típicas de servidores.

De acordo com o art. 1º do Decreto nº 2.271/1997, somente pode ser objeto de execução indireta, nos assuntos que constituem competência legal do órgão ou entidade, atividade material acessória, instrumental ou complementar, nos seguintes termos:

“Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.”

Entretanto, no âmbito da competência legal de apoio à comercialização, não seria acessória, instrumental ou complementar a atribuição dos titulares de cada EBT. Os denominados Gerentes Executivos de Mercado, conforme previsto no item 3.1.2.3 do projeto básico, possuem como escopo de trabalho, além da execução, o gerenciamento das ações de relacionamento com os operadores de turismo e com os agentes de viagem nos mercados internacionais. Ainda, os Gerentes Executivos de Mercados são responsáveis pela representação da Embratur em reuniões com os operadores e agentes nesses mercados.

Para justificar a regularidade da execução indireta dos serviços, no item 2.1 do Projeto Básico, foi informado que a natureza das atividades propostas não é inerente ao trabalho da Embratur, por não existir categoria funcional na Entidade que abranja tais serviços. Adicionalmente, justificou-se que a missão institucional da Autarquia objetiva a promoção do Brasil como destino turístico internacional, de modo que a contratação dos serviços tem a finalidade de criar recursos e ferramentas para subsidiar o trabalho das diretorias finalísticas da Embratur. Confira-se:

“A natureza das atividades propostas abaixo não é inerente ao trabalho da EMBRATUR, pois não existe categoria funcional que abrange atividades nos serviços previstos para ser desenvolvidas pela(s) empresa(s) contratada(s) que serão gerados no exterior. A missão institucional da autarquia objetiva a promoção do Brasil enquanto destino turístico internacional. Desta forma, a contratação dos serviços apresentados neste projeto básico tem a finalidade de criar recursos e ferramentas estruturantes para o cumprimento das atividades, por meio de informações de mercado, que subsidiam o trabalho das diretorias finalísticas da EMBRATUR.”

No tocante à ausência de categoria funcional na Embratur que abranja os serviços pertinentes aos EBT, foi registrado neste relatório que a Entidade não realizou estudo com vistas à estruturação de cargo ou função na Autarquia para o exercício dessas atividades, mesmo tendo sido recomendada sobre o assunto no Relatório de Auditoria nº 160193/2005, relativo à Avaliação da Gestão da Embratur no exercício de 2004. Dessa forma, uma vez considerada finalística a atividade desenvolvida pelos EBT, a justificativa apresentada não se sustenta, porquanto a Entidade não adotou ao longo dos anos as medidas cabíveis para a inclusão dos referidos escritórios na sua estrutura, o que envolve a tentativa de criação de cargos e/ou funções específicos para o exercício dos mencionados serviços.

Sobre a consideração de que as atividades dos EBT são subsidiárias, registra-se que, de fato, no campo da competência de promoção turística do Brasil no exterior, tais atividades podem ser consideradas acessórias, uma vez que se destinam a fornecer informações mercadológicas para a administração superior da Embratur. Essas atividades correspondem à Inteligência Comercial, conforme mencionado. No entanto,

sob a ótica de apoio à comercialização, as atividades de *marketing* de relacionamento e a de representação turística podem ser visualizadas como atividades principais.

Portanto, verificou-se que não foi adequadamente demonstrada a característica acessória, instrumental ou complementar dos serviços pertinentes à atuação dos Escritórios Brasileiros de Turismo, no âmbito da competência legal da Embratur de apoio à comercialização dos destinos, produtos e serviços turísticos brasileiros no mercado internacional. Em consequência, não é possível concluir que os serviços previstos no Edital da Concorrência nº 01/2013 podem ser objeto de execução indireta pela Embratur.

Sobre o assunto, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201315205, encaminhado por meio do Ofício nº 39.171/2013/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 30/12/2013, a Embratur, por intermédio do Memorando nº 05/2014/DMINT, de 30/01/2014, anexo ao Ofício nº 30/2014/GABIN, de 04/02/2014, apresentou a seguinte manifestação do gestor:

“Com relação ao serviço pertinente à atuação dos Escritórios Brasileiros de Turismo, informamos que as atividades são acessórias, instrumentais e complementares, visto que os dados coletados e o relacionamento feito com o mercado servem como base de estudo para promoção do produto turístico brasileiro, de maneira direta, eficaz e segmentada. Esses dados permitem que cada analista de mercado, servidores públicos da Autarquia, analisem as informações e tracem estratégias para promoção e comercialização dos produtos turísticos brasileiros em cada mercado, direcionando o tipo de ação, o segmento, o destino e o público que melhor se adequem a cada mercado, focando assim, o interesse e a motivação dos turistas para visitar o Brasil.”

Verifica-se que a manifestação apresentada pelo gestor se resume a reafirmar que as atividades objeto do Edital da Concorrência nº 01/2013 são acessórias, instrumentais e complementares, tendo argumentado que os dados coletados e o relacionamento feito com o mercado servem como base de estudo para promoção do produto turístico brasileiro.

Contudo, a esse respeito, já havia sido registrado que não se trata de cotejamento dessas atividades com a competência legal da Embratur de promover internacionalmente o produto turístico brasileiro. De fato, as atividades de coleta de dados e de relacionamento no mercado podem ser consideradas acessórias (atividades-meio) no campo da competência legal de promoção turística do Brasil no exterior, uma vez que se destinam a fornecer informações mercadológicas para a definição de diretrizes de atuação nos mercados turísticos por parte das diretorias finalísticas da Embratur.

No entanto, o registro diz respeito ao cotejamento da atividade de relacionamento de mercado e de representação turística com a competência legal de apoio à comercialização dos destinos, dos produtos e dos serviços turísticos. Com efeito, sob o prisma dessa competência, as atividades de relacionamento com os operadores de turismo e de representação da Embratur nas reuniões com esses agentes podem ser visualizadas como atividades principais (atividades-fim) da Entidade, ainda que sujeitas às diretrizes estratégicas da Casa. Nesse caso é que não seria possível a terceirização dos serviços.

Dessa maneira, com base na manifestação apresentada pelo gestor, não foi suficientemente demonstrada a característica de atividade-meio (acessória, instrumental

ou complementar) dos serviços pertinentes à atuação dos EBT, especificamente quanto à atribuição de relacionamento com os operadores da cadeia produtiva do turismo, incluindo a representação da Embratur em reuniões com esses agentes, no que diz respeito à competência legal de apoiar a comercialização dos destinos, produtos e serviços turísticos brasileiros.

Registra-se, por fim, que questionamento semelhante sobre esse assunto consta do Processo de Representação TCU nº 006.820/2006-3, relativamente à contratação anterior dos EBT. A justificativa apresentada pela Embratur na ocasião foi que a atuação dos EBT envolvia apenas a coleta e a organização de informações de mercado, de modo que foi acatada pelo Tribunal. Porém, conforme já registrado, a obtenção e a prestação de informações mercadológicas representa apenas um dos eixos de atividades previstos no Edital da Concorrência nº 01/2013, inclusive com menor peso na remuneração do futuro contrato, conforme o item 5.1.2 do projeto básico.

1.1.2.6 CONSTATAÇÃO

Previsão de subcontratação das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto da Concorrência nº 01/2013, contrariando jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Fato

De acordo com o item 21 do Edital da Concorrência nº 01/2013, será permitida a subcontratação parcial do objeto até 75% do valor do contrato, abrangidos os serviços referentes à infraestrutura local, à comunicação, ao material de escritório e correio e à equipe local nos mercados. Além desses serviços, também podem ser subcontratados os Produtos III e IV previstos no Projeto Básico, conforme discriminado no quadro a seguir:

Quadro – Representatividade dos Produtos III e IV dentro do contrato a ser firmado, oriundo da Concorrência nº 01/2013.

Produto	Objetivo (Periodicidade)	Percentual Financeiro do Contrato
PRODUTO III	Relatório de Atividades no Mercado (mensal)	55%, sendo 5% por mês
PRODUTO IV	Relatório de Relacionamento de Mercado (trimestral)	20%, sendo 5% por trimestre
Total Anual		75%

Fonte: Projeto Básico do Edital da Concorrência nº 01/2013.

Ou seja, de acordo com o item 21 do edital, poderá ser subcontratada a totalidade dos serviços pertinentes aos Produtos III e IV.

No entanto, conforme o item 5.1.5 do edital, as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo da contratação são justamente referentes a esses produtos, para as quais é exigida a comprovação da capacidade e da qualificação técnico-operacional da licitante, a constar:

“5.1.5.1 Comprovação da capacitação técnico-operacional, mediante apresentação de um ou mais atestados fornecidos por pessoa jurídica de



direito público ou privado, em nome da licitante, relativos à execução dos serviços que compõem as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação (Produtos III e IV, que correspondem conjuntamente a 75% do valor da contratação, conforme indicado na tabela do item 5.1.2 e na justificativa do item 5.1.3. do Anexo I - Projeto Básico). ”

Tal situação contraria a orientação do Tribunal de Contas da União contida no Acórdão nº 3144/2011 – Plenário, segundo o qual é inadmissível a subcontratação das parcelas tecnicamente mais complexas ou de valor mais significativo do objeto, que motivaram a necessidade de comprovação de capacidade financeira ou técnica pela licitante contratada.

Diante disso, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201314121/01, de 11/07/2013, foram requisitadas informações especificamente a respeito da previsão contida no item 21.2 do edital, que permite a subcontratação dos serviços referentes aos Produtos III e IV, que constituem as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação. Em resposta, por meio do Ofício nº 40/2013/AUDIT, de 29/07/2013, foi encaminhado o Memorando DMINT n.º 287/2013, de 26/07/2013, que apresentou os seguintes argumentos:

“Esclarece-se que não ocorre a subcontratação do principal do objeto. Conforme as vedações previstas no item 3.1.5.3 do Projeto Básico, apenas é possível subcontratar a parte operacional. A parte de inteligência (processamento e análise dos dados gerados pelas visitas a operadores) fica exclusivamente sob responsabilidade da vencedora da concorrência licitatória.

Sobre a subcontratação, a(s) contratada(s) deverá(ao) atender à cláusula décima quinta da minuta do contrato, cujo texto do parágrafo primeiro regula que a subcontratação depende da autorização prévia da Contratante, mediante a apresentação pelas subcontratadas dos mesmos documentos exigidos da contratada na fase de habilitação (jurídica, técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal) durante o processo licitatório.”

Ocorre que a parte principal do objeto não se refere à parte de inteligência comercial (processamento e análise dos dados gerados pelas visitas a operadores), porque esta não envolve a parcela de maior relevância técnica e nem a de maior materialidade. Caso a parte de inteligência comercial possuísse a maior relevância técnica, deveria ter sido exigida a qualificação técnica relativamente ao Produto II (Relatório de Inteligência Comercial), e não aos Produtos III e IV, o que poderia, inclusive, aumentar o número de empresas concorrentes no certame.

O Relatório de Auditoria nº 201315205, que trata da análise inicial da licitação dos Escritórios Brasileiros de Turismo, emitiu recomendações no sentido de adequação dos contratos resultantes da Concorrência nº 01/2013, para que não permitissem a subcontratação da parte principal do objeto licitado, em observância à orientação do Tribunal de Contas da União. Por sua vez, o Parecer nº 02/2014, de 18/02/2014, da Auditoria Interna da Embratur, que trata sobre a análise do atendimento das recomendações relacionadas ao citado relatório de auditoria, informou que a Embratur fez alterações contratuais para delimitar a atuação dos escritórios, subcontratando atividades acessórias. A Auditoria Interna considerou que a subcontratação está de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.



No entanto, em análise ao Primeiro Termo Aditivo dos Contratos nº 21/2013 e nº 22/2013, celebrados com as empresas Promo Inteligência Turística Ltda. e Cunha e Vaz e Associados, em 25/10/2013, não foi identificada a alteração contratual citada pela Auditoria Interna.

Portanto, constatou-se a falha na inserção, no Edital da Concorrência nº 01/2013, de dispositivo que autoriza a subcontratação da parte principal do objeto da contratação, entendida como as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da licitação.

Por fim, registra-se que a possibilidade de subcontratação da equipe local nos mercados, conforme também previsto no item 21.2 do Edital da Concorrência nº 01/2013, mostra-se incoerente, na medida em que os currículos dos Gerentes Executivos de Mercado serão considerados para fins de pontuação técnica no julgamento das propostas. Assim, não faz sentido admitir que tal parcela relevante do objeto, referente aos Gerentes Executivos de Mercado, para cuja execução será selecionada a licitante mais apta, atribuindo-se caráter personalíssimo à contratação, seja posteriormente transferida a terceiros.

Causa

O Diretor de Mercados Internacionais, responsável pelo projeto dos Escritórios Brasileiros de Turismo, permitiu que a elaboração do Projeto Básico da Concorrência nº 01/2013 previsse a subcontratação de parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação, inclusive os serviços dos Gerentes Executivos de Mercado, para cuja execução foi atribuída pontuação técnica no julgamento das propostas.

Por sua vez, o Presidente da Embratur assinou os Contratos nº 21 e 22/2013, os quais ratificavam a previsão desta subcontratação nos mesmos termos dispostos no Projeto Básico da Concorrência nº 01/2013.

Tais condutas contrariam a orientação do Tribunal de Contas da União contida no Acórdão nº 3144/2011 – Plenário, segundo o qual é inadmissível a subcontratação das parcelas tecnicamente mais complexas ou de valor mais significativo do objeto, que motivaram a necessidade de comprovação de capacidade financeira ou técnica pela licitante contratada.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando DMINT nº 400/2014, de 15/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, a Diretoria de Mercados Internacionais apresentou a seguinte manifestação:

“Ressalta-se que os produtos III e IV são passíveis de terceirização, porém não foram efetivadas por ambas as empresas, e como medida preventiva, se realizará a alteração no contrato, no momento de sua renovação para que não seja possível a subcontratação destes itens.

Informo ainda que as características da atividade do executivo no mercado são consideradas como atividade-meio, pois uma vez que as informações estão sistematizadas no CRM da EMBRATUR, as informações tornam-se uma vantagem competitiva para o Governo Federal, e desta maneira, os



gestores do Instituto poderão tomar decisões mais acertadas, prevendo os melhores resultados para a Administração Pública.

Esclareço ainda que o processamento, compilação e análise dos dados gerados pelas visitas a operadores de turismo, agentes de viagens e companhias aéreas é de responsabilidade das vencedoras do processo licitatório.

No âmbito do turismo, o processo de marketing de relacionamento deve se iniciar com o mapeamento e registro dos operadores de turismo e agentes de viagem que possam contribuir com a venda do destino Brasil nos mercados prioritários, na sequência identificar suas necessidades e buscar melhorar o relacionamento com este público, no entanto, a EMBRATUR toma a decisão de quais operadores de turismo e agentes de viagem se tornarão parceiros nos mercados definidos pelo edital.

Como forma de demonstrar, anexamos a este documento os fluxos operacionais de execução do projeto, com o objetivo de esclarecer e demonstrar que a tomada de decisões é feita pela EMBRATUR e não pelas empresas contratadas.”

Nesse contexto, os fluxos operacionais de execução do projeto foram evidenciados da seguinte forma, por meio de Anexo, ao Memorando citado:

Figura- Fluxo de demandas efetuadas por meio da contratação dos Escritórios Brasileiros de Turismo (EBT) - Contratos nº 21/2013 e nº 22/2013.



Fonte: Anexo ao Memorando DMINT nº 400/2014, de 15/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, em resposta ao Relatório Preliminar.

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, o gestor afirma que os Produtos III e IV da contratação dos Escritórios Brasileiros de Turismo, apesar de serem passíveis de terceirização, não foram efetivados por ambas as empresas contratadas. Como medida preventiva, indica que providenciará a alteração no contrato, no momento de sua renovação, para que não seja possível a

subcontratação desses itens. Assim sendo, em que pese esta equipe de auditoria não ter examinado os autos de pagamentos das contratações de EBT, verifica-se, com base no apontado pelo gestor, que ainda não houve a reestruturação contratual para evitar a subcontratação dos elementos principais ao objeto licitado. Essa reestruturação somente será efetuada no momento de sua prorrogação.

O gestor afirmou, ainda, que as características das atividades exercidas pelos Gerentes Executivos de Mercado são consideradas como atividade-meio, todavia as atividades exercidas por esses gerentes são, na maioria das situações, atividades basilares e técnicas, tanto é que os currículos desses agentes foram considerados para fins de pontuação técnica no julgamento das propostas, impactando o resultado do certame.

Nesse cenário, ratifica-se a situação anteriormente apontada, segundo a qual as empresas contratadas, em relação aos serviços relacionados ao “marketing de relacionamento e representação turística”, devem apenas realizar a subcontratação de serviços-meio, impossibilitando assim a realização de serviços técnicos personalíssimos por empresas subcontratadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Adequar os contratos resultantes da Concorrência nº 01/2013, para que não contemplem a subcontratação da parte principal do objeto licitado.

Recomendação 2: Atentar-se para que não sejam publicados novos editais de licitação com permissão de subcontratação das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação, para cuja execução forem exigidos atestados de comprovação de qualificação técnica.

1.1.2.7 INFORMAÇÃO

Análise das propostas técnicas e das propostas de preço da Concorrência nº 01/2013, referente à contratação dos Escritórios Brasileiros de Turismo.

Fato

Da análise do Processo nº 72100.000710/2012-64, que trata da contratação dos Escritórios Brasileiros de Turismo, verificou-se, quanto à análise das propostas técnicas, que foram julgadas de acordo com os critérios de pontuação estabelecidos no Projeto Básico do Edital da Concorrência nº 01/2013, tendo sido apresentado o resultado constante do Quadro a seguir:

Quadro – Resultado da avaliação das propostas técnicas da Concorrência nº 01/2013 da Embratur.

Quesitos	Itens	Pontuação Máxima	Lote I (Américas do Sul, Central e do Norte)		Lote II (Europa)
			Cunha Vaz e Associados	Promo Inteligência Turística Ltda.	Cunha Vaz e Associados
Quesito Pontuável I	Memorial Conceitual	5,00	1,55	4,38	1,88



Quesito Pontuável II	Programa de Relacionamento com o Mercado e Inteligência Comercial	40,00	16,90	32,10	16,70
	Plano de Trabalho Promocional	15,00	4,55	11,70	4,55
Quesito Pontuável III	Avaliação Curricular	35,00	6,76	10,42	5,14
	Histórico do Concorrente	5,00	5,00	5,00	5,00
Total		100	34,76	63,60	33,27

Fonte: Processo nº 72100.000710/2012-64.

A empresa Promo Inteligência Turística Ltda. obteve a pontuação 63,60 referente ao Lote I, tendo sido automaticamente classificada para a fase seguinte do certame. Por sua vez, a empresa Cunha Vaz e Associados obteve avaliações baixas em relação à pontuação máxima estabelecida no edital, inferiores a 50% do total, nos dois lotes elencados.

Apesar disso, a Comissão Especial de Licitação decidiu por classificar a referida empresa para a fase seguinte, tanto para o Lote I como para o Lote II, haja vista que não existiam critérios relacionados a pontuações mínimas para justificar eventual desclassificação.

De acordo com o Relatório de Análise das Propostas Técnicas concluído, conforme consta da Ata de Reunião de 02/09/2013, a Comissão entendeu que as limitações e as inconsistências apresentadas nas propostas não as impedem de atender tecnicamente às necessidades da licitação.

Não obstante, mas considerando que o Lote II veio a ser contratado com a empresa Cunha Vaz e Associados, a baixa avaliação na proposta técnica dessa empresa indica a necessidade de maior atenção da Embratur nas atividades de supervisão e de avaliação da execução do contrato, de modo a garantir que os serviços sejam prestados permanentemente com a qualidade técnica e desempenho previstos no edital, inclusive com a disponibilização de Gerentes Executivos de Mercado que possuam os requisitos profissionais mínimos para o exercício do cargo.

Quanto às propostas de preço, verificou-se que o valor global proposto pelas empresas Promo Inteligência Turística Ltda. e Cunha Vaz e Associados ficou abaixo dos valores globais de referência constantes do edital, apesar de os valores individuais atinentes a cada Escritório Brasileiro de Turismo terem ficado acima dos valores de referência. Este acréscimo foi compensado com a redução pela metade da taxa de administração, conforme pode ser conferido nos quadros a seguir:

Quadro – Planilha de Avaliação das Propostas de Preço do Lote I da Concorrência nº 01/2013.

EBT	Valores de Referência (R\$)	Proposta da empresa Cunha Vaz e Associados (R\$)	Proposta da empresa Promo Inteligência Turística Ltda. (R\$)
América do Norte I	486.431,14	496.631,65	486.391,14
América do Norte II	486.431,14	496.631,65	486.391,14
América do Norte III	505.070,25	515.661,46	504.910,25
América do Sul I	499.633,64	510.110,20	499.313,64



América do Sul II	625.541,72	638.673,39	625.501,72
Ásia	569.470,34	581.444,10	569.310,34
Total Lote I	3.172.578,23	3.239.152,45	3.171.818,23
Taxa de Administração (até 11%)	348.983,61	176.053,05	222.027,27
Impostos	-	105.631,85	-
Total Geral	3.521.561,84	3.520.837,35	3.393.845,50

Fonte: Processo nº 72100.000710/2012-64.

Quadro – Planilha de Avaliação das Propostas de Preço do Lote II da Concorrência nº 01/2013.

EBT	Valores de Referência (R\$)	Proposta da Cunha Vaz e Associados (R\$)
Alemanha	503.706,55	514.318,26
Espanha	472.198,18	482.145,45
França	520.933,78	531.908,77
Holanda	532.383,46	543.599,90
Itália	510.876,28	521.639,18
Portugal	469.339,16	479.226,14
Reino Unido	615.036,86	627.996,27
Total Lote II	3.624.474,27	3.700.833,97
Taxa de Administração (até 11%)	398.692,16	201.132,29
Impostos	-	120.679,37
Total Geral	4.023.166,43	4.022.645,63

Fonte: Processo nº 72100.000710/2012-64.

Após o julgamento das propostas técnicas e das propostas de preço, a Comissão Especial de Licitação, de acordo com a fórmula de cálculo estabelecida para a licitação do tipo “técnica e preço”, declarou como vencedora do Lote I a empresa Promo Inteligência Turística Ltda. e como vencedora do Lote II a empresa Cunha Vaz e Associados, cujo resultado foi homologado por despacho da Presidência da Embratur em 10/10/2013 e publicado no DOU de 11/10/2013.

1.1.2.8 INFORMAÇÃO

Ausência de orçamento detalhado de alguns dos custos do objeto da Concorrência nº 01/2013 da Embratur, referente à contratação dos Escritórios Brasileiros de Turismo.



Fato

De acordo com o item 3.1.2.4 do Projeto Básico do Edital da Concorrência nº 01/2013, a contratada manterá suporte administrativo inerente às atividades a serem executadas, principalmente no que diz respeito a:

- Gerenciamento de Contrato;
- Gerenciamento de pessoal local e remotamente;
- Controle das atividades desenvolvidas pelos profissionais;
- Treinamento e capacitação de pessoal local e remotamente;
- Gerenciamento de contingência na manutenção da execução ininterrupta dos serviços;
- Gerenciamento e política de segurança a ser adotada pela(s) contratada(s) para garantir o cumprimento das sistemáticas de segurança existentes na Embratur para manter o sigilo e a integridade das informações acessadas pelos profissionais; e
- Gerenciamento do conhecimento dos serviços executados para o seu repasse em caso de substituição.

Segundo a Comissão Especial de Licitação, em resposta a questionamento realizado por licitante, conforme consta do Processo nº 72100.000710/2012-64, as despesas com o suporte administrativo deveriam estar previstas na proposta de preços, no item “Despesas Operacionais/Administrativas”, conforme o modelo disponibilizado no edital.

Entretanto, não foi identificado orçamento contendo a estimativa das despesas operacionais e administrativas necessárias à execução do objeto, o que representou descumprimento do disposto no inciso II do §2º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993, que possui a seguinte redação:

“§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;”

Registra-se que a ausência de orçamento detalhado contendo todos os custos necessários para a realização dos serviços já havia sido objeto de constatação no Relatório de Auditoria nº 244763 referente à Avaliação da Gestão de 2009 da Entidade, quando foi analisado o processo de contratação anterior dos Escritórios Brasileiros de Turismo. Na ocasião, foi emitida a seguinte recomendação:

“Recomenda-se à Embratur que, em procedimentos licitatórios futuros atente para a obrigação, prevista na Lei de Licitações, de existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários.”

De acordo com o relatório mencionado, houve pagamento indevido no âmbito do Contrato nº 26/2005 a título de despesas com “Infraestrutura de Brasília e Pessoal Corporativo e Suporte de Operações”, rubrica que não existia no orçamento de referência do edital da licitação.

Já no presente caso, como consequência da ausência de orçamento de alguns dos custos, as propostas de preço foram elaboradas sem que houvesse valores de referência para o preenchimento do item “Despesas Operacionais/Administrativas”. Esse fato gerou uma

insegurança no procedimento licitatório, em razão da ausência de parâmetro para o atesto da adequabilidade desses valores na análise das propostas de preço. Apesar disso, os valores globais das propostas, e posteriormente contratados, não superaram os valores orçados pela Entidade.

De qualquer modo, faz-se necessário observar que previamente à contratação deve existir orçamento detalhado de todos os custos dos serviços, inclusive para servir de parâmetro para a elaboração e para o julgamento das propostas de preço. Nesse sentido, registra-se o disposto no art. 113 da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual a Administração fica responsável pela demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e da sua execução.

1.1.2.9 INFORMAÇÃO

Informações relacionadas à solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro referente à contratação dos Escritórios Brasileiros de Turismo.

Fato

Em 25/10/2013 o Instituto Brasileiro de Turismo assinou os Contratos nº 21 e nº 22/2013, respectivamente, com as empresas Promo Inteligência Turística Ltda. e Cunha Vaz e Associados – Consultores em Comunicação Ltda., para prestação de serviços técnicos especializados em marketing de relacionamento e mapeamento de mercado turístico, com a coleta de dados para inteligência comercial em âmbito internacional. A contratação, que se refere ao período de 12 meses foi resultante do procedimento licitatório referente à Concorrência nº 01/2013, a qual teve o desfecho que está registrado no Quadro a seguir.

Quadro – Resultado da Concorrência nº 01/2013 – Embratur

Lote	Descrição	Empresa	Valor Total Anual (R\$)
Lote I	Unidade de acesso ao mercado americano e de longa distância: 1. Unidade de Acesso ao Mercado da América do Sul I (EBT ASL I) – Base em Buenos Aires, para atender Argentina, Uruguai e Chile; 2. Unidade de Acesso ao Mercado da América do Sul II (EBT ASL II) – Base em Lima, para atender Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Equador e Venezuela; 3. Unidade de Acesso ao Mercado América do Norte I (EBT AN I) – Base em Nova York, para atender a Costa Leste dos Estados Unidos; 4. Unidade de Acesso ao Mercado América do Norte II (EBT AN II) – Base em Los Angeles, para atender a Costa Oeste dos Estados Unidos e México; 5. Unidade de Acesso ao Mercado América do Norte III (EBT AN III) – Base em Chicago, para atender a região central dos Estados Unidos e Canadá; 6. Unidade de Acesso ao Mercado da Ásia (EBT AJ) – Base em Tóquio, enquanto o Ministério do Turismo do	Promo Inteligência Turística Ltda.	3.393.845,50



	Brasil estiver responsável pelo gerenciamento do Escritório de Representação Comercial do Mercosul no Japão, após o que, deverá ser deslocado para outra base em mercado da região.		
Lote II	Unidades de acesso ao mercado europeu: 1. Unidade de Acesso ao Mercado da Holanda (EBT NL) – Base em Amsterdã; 2. Unidade de Acesso ao Mercado da Alemanha (EBT DE) – Base em Frankfurt; 3. Unidade de Acesso ao Mercado da Espanha (EBT ES) – Base em Madri; 4. Unidade de Acesso ao Mercado da França (EBT FR) – Base em Paris; 5. Unidade de Acesso ao Mercado da Itália (EBT IT) – Base em Milão; 6. Unidade de Acesso ao Mercado de Portugal (EBT PT) – Base em Lisboa; 7. Unidade de Acesso ao Mercado do Reino Unido (EBT UK) – Base em Londres.	Cunha Vaz e Associados – Consultores em Comunicação Ltda.	4.022.645,63
Total			7.416.491,13

Fonte: Processo nº 72100.000710/2012-64/Embratur.

Posteriormente, as empresas contratadas Promo Inteligência Turística Ltda. e Cunha Vaz e Associados – Consultores em Comunicação Ltda. solicitaram revisão contratual em 11/02/2014 e 27/03/2014, respectivamente, para recomposição da equação econômico-financeira dos seus contratos, com fundamento na variação cambial das moedas que serviram de base para estruturação das propostas, de acordo com os respectivos mercados; e na elevação da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, que passou de 0,38% para 6,38%, a partir de 28/12/2013.

O item 19 do Edital da Concorrência nº 01/2013, da Embratur, dispõe que o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato pode ser concedido a qualquer tempo, independentemente de previsão contratual, desde que verificadas as circunstâncias elencadas na letra “d” do inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, a qual traz o seguintes texto:

“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...) II - por acordo das partes:

(...) d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.”



Assim, as empresas Promo Inteligência Turística Ltda. e Cunha Vaz e Associados solicitaram realinhamentos de preços, respectivamente, nas datas 11/02/2014 e 27/03/2014, com base na variação cambial das moedas relacionadas aos respectivos contratos, e na elevação da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, conforme informações prestadas no quadro a seguir:

Quadro – Valor contratado e valor solicitado pela empresa Promo Inteligência Turística Ltda., para o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 21/2013.

Empresa	Valor Total Contratado (R\$) ¹	Valor Total Contratado Acrescido da Taxa de Administração (R\$) ²	Valor Total Solicitado para Revisão (R\$) ³	Valor Total Solicitado para Revisão Acrescido da Taxa de Administração (R\$) ⁴
Promo Inteligência Turística Ltda.	3.171.818,23	3.393.845,50	3.952.364,76	4.229.030,29

¹ Conforme valor da proposta apresentada em 23/04/2013, com a cotação do dólar a R\$ 2,017;

² Inclui a Taxa de Administração no valor de R\$ 222.027,27, correspondente a 7% do valor do contrato;

³ Conforme a solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro, considerando a cotação do dólar a R\$ 2,39, utilizando-se a data-base de 10/02/2014, e IOF sob a alíquota de 6,38%;

⁴ Inclui a Taxa de Administração de R\$ 276.665,53, equivalente a 7% do valor do contrato.

Fonte: Processo nº 72100.000710/2012-64/Embratur.

A solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro realizada pela empresa Cunha Vaz e Associados foi formulada em 27/03/2014. A empresa foi vencedora do Lote II, o qual inclui as unidades de acesso ao mercado europeu, onde são utilizadas as moedas: libra esterlina, para o mercado do Reino Unido; e euro, para os demais países. Na solicitação, a empresa apresentou as cotações das respectivas moedas, conforme detalhado no quadro apresentado adiante:

Quadro – Comparativo entre as cotações das moedas “Euro” e “Libra Esterlina” nas datas de apresentação das propostas e da solicitação do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato nº 22/2013.

Moeda	Cotação em 24/04/2013 (R\$) ¹	Cotação em 14/02/2014 (R\$) ²
Euro	2,6181	3,2684
Libra Esterlina	3,0715	3,9944

¹ Data da apresentação das propostas, cujos valores foram efetivamente contratados;

² Data da solicitação do reequilíbrio econômico-financeiro.

Fonte: Processo nº 72100.000710/2012-64/Embratur.

A contratada afirmou que houve perda da capacidade de compra de 24,7%, referente ao euro, e 27,7% relacionada à libra, fazendo a seguinte afirmação:

“Desta maneira e considerando este efeito nos 7 (sete) mercados temos que o valor contratado de R\$ 4.022.645,62 (quatro milhões, vinte e dois mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e sessenta e dois centavos), tomando como base os valores apresentados no início do certame licitatório em 24/04/2013, correspondem efetivamente no dia 14 de fevereiro de 2014 a R\$ 3.011.183,96 (três milhões, onze mil, cento e oitenta e três reais e noventa e seis centavos) havendo, portanto, a necessidade de um



reequilíbrio financeiro contratual de R\$ 1.011.461,66 (hum milhão, onze mil, quatrocentos e sessenta e um reais e sessenta e seis centavos)."

Por meio da Nota Técnica nº 0206/2014, de 20/05/2014, a Diretoria de Mercados Internacionais considerou pertinente as solicitações, justificando que as comprovações da variação cambial e o possível impacto gerado frente aos recursos contratados podem comprometer diretamente a entrega dos produtos e, conseqüentemente, o trabalho realizado. O processo foi encaminhado em 29/05/2014 para a Procuradoria Federal junto à Embratur para análise e manifestação.

Além da solicitação de revisão, com base na variação cambial das moedas estrangeiras relacionadas ao Contrato nº 21/2013, a empresa Promo Inteligência Turística Ltda. solicitou, em 03/04/2014, o reajuste contratual com fundamento na Cláusula 19ª do Edital da Concorrência nº 01/2013 da Embratur, que diz: *"o preço consignado no contrato será corrigido anualmente, observado o interregno mínimo de um (01) ano contado a partir da data limite para apresentação da proposta, pela variação do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) ou outro índice que vier a ser fixado oficialmente"*.

Assim, a contratada solicitou reajuste de preços com base no IGP-M de 7,3087%, apurado no período de abril de 2013 (mês em que foi apresentada a proposta) a março de 2014.

A Diretoria de Mercados Internacionais – DMINT manifestou-se desfavoravelmente à solicitação, por meio do Ofício nº 39/2014, de 12/05/2014, encaminhado à contratada, justificando que:

"(...) o reajuste com base no IGP-M, pode ser solicitado anualmente, após a data de assinatura do contrato, com base na data limite para apresentação da proposta. Isso quer dizer que, a empresa poderá solicitar o reajuste baseado no índice em questão, somente no mês de outubro de 2014, quando o contrato assinado completa um ano".

Até a data de 25/06/2014, não havia nos autos do processo examinado o posicionamento da área jurídica a respeito das solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos nº 21 e nº 22/2013 e de reajuste de preços do Contrato nº 21/2013.

1.1.2.10 INFORMAÇÃO

Detalhamento da gestão das ações de publicidade no âmbito da Embratur.

Fato

A gestão das ações de publicidade da Embratur é realizada pela Diretoria de Marketing – DMARK, de acordo com a seguinte competência prescrita no inciso I do art. 12 da Estrutura Regimental da Autarquia, aprovada pelo Decreto nº 6.916, de 29/07/2009:

"Art. 12. À Diretoria de Marketing compete:

I - propor, coordenar, supervisionar e controlar a execução da política de publicidade e propaganda do turismo brasileiro no exterior;"



No âmbito da DMARK, a unidade responsável pelas ações de publicidade é a Coordenação-Geral de Propaganda e Publicidade – CGPP, que possui a seguinte competência definida no Regimento Interno da Embratur:

“Art. 61. À Coordenação-Geral de Propaganda e Publicidade – CGPP compete:

I – executar e acompanhar o cumprimento das diretrizes apontadas pelo Plano de Marketing Turístico Internacional do Brasil;

II - acompanhar, supervisionar e avaliar o atendimento das agências de propaganda contratadas quanto aos trabalhos de criação, produção e mídia, voltados para o mercado internacional;

III - propor, acompanhar, analisar e aprovar a produção de campanhas ou peças produzidas pelas agências contratadas, para promoção e marketing internacional;

IV – propor, analisar, emitir pareceres técnicos e acompanhar propostas, projetos, convênios e instrumentos similares destinados à promoção do produto turístico brasileiro no mercado internacional, em parceria com as iniciativas pública e privada;

V – produzir e supervisionar material promocional, bem como acompanhar o estoque e o processo de remessa de material promocional no Brasil e para o exterior;

VII – gerenciar e zelar pela correta aplicação da Marca Brasil;

VIII - efetuar a negociação da utilização da Marca Brasil por terceiros, entidades públicas e privadas;

IX - propor e acompanhar os processos de registros de marcas em favor da autarquia; e

X – propor, coordenar, supervisionar e avaliar todas as ações de comunicação digital de promoção do Brasil no exterior.”

A CGPP atua com o apoio da Coordenação de Gestão Administrativa da DMARK – CDMK, que, segundo o Regimento Interno, exerce as atribuições de natureza administrativa relacionadas a seguir:

“Art. 57. São atribuições da Coordenação de Gestão Administrativa da DMARK - CDMK:

I - coordenar a inclusão do planejamento e a inserção de informações periódicas nos sistemas de acompanhamento de gestão;

II – coordenar e acompanhar a execução dos contratos, convênios e similares;

III - analisar e justificar a necessidade de alterações contratuais, convênios e similares;

IV – consolidar a proposta orçamentária a partir das solicitações das Coordenações-Gerais vinculadas à Diretoria; e

V - acompanhar o desempenho dos indicadores e metas inerentes às áreas da Diretoria.”

De acordo com o Memorando nº 467/2014/DMARK, de 28/05/2014, anexo ao Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/03, de 10/05/2014, ainda estão envolvidas na gestão das ações publicitárias da Embratur as seguintes áreas:

- Presidência da Embratur: autorização para abertura de processo; autorização de cadastro de ações no Sistema Aquarela; autorização dos descritivos das solicitações de serviço e dos valores a serem empenhados; e aprovação de campanhas de maior relevância;
- Diretoria de Mercados Internacionais – DMINT: apoio na seleção dos mercados estratégicos para atuação das ações de comunicação e de mídia; demanda de ações publicitárias de apoio à sua atuação em mercados turísticos específicos; demanda para a produção de peças publicitárias; e validação final das peças demandadas, após aprovação da CGPP;
- Diretoria de Produtos e Destinos – DPROD: apoio na seleção de produtos turísticos a serem colocados nas ações de comunicação e de mídia; demanda de ações publicitárias de apoio à sua atuação em mercados turísticos específicos; demanda para a produção de peças publicitárias; e validação final das peças demandadas, após aprovação da CGPP;
- Diretoria de Administração e Finanças – DAFIN: realização de empenhos e de remanejamento de recursos orçamentários, quando necessário, bem como liquidação e pagamento das despesas com os contratos de publicidade;

Acrescenta-se que a Presidência da Embratur e a DAFIN exercem papel fundamental na autorização e na condução do processo licitatório para a formalização dos contratos com as agências de propaganda, mediante os quais são efetivadas as ações de comunicação publicitária da Autarquia.

O Memorando nº 467/2014/DMARK também apresenta o fluxo da execução das ações de publicidade, na forma dos seguintes tópicos:

- o processo administrativo é iniciado mediante a constituição de memorando da DMARK;
- elabora-se o *briefing*, que é uma descrição da ação demandada, posteriormente encaminhado à agência de propaganda selecionada;
- em seguida, inclui-se a ação como uma “etapa” no Sistema Aquarela (sistema de controle das atividades da Embratur). Ao cadastrar a etapa, são inseridas informações básicas a respeito do *job* ou ação publicitária e o valor previsto para a sua realização;
- a Solicitação de Serviço (SS) é gerada no Sistema Aquarela, quando as agências são demandadas a apresentarem orçamento para a execução da ação. Quando a previsão do serviço se mostra superior a 0,5% do valor do contrato, realiza-se sessão pública para a cotação de preços dos serviços;
- a SS tem o seu descritivo de ação e de valores de empenho autorizados pela Presidência da Embratur;

- a agência de propaganda apresenta o orçamento de custos, no caso de serviço ou de material de fornecedor especializado, ou o plano de mídia, no caso de ação de mídia, de acordo com as orientações, as necessidades e as diretrizes da Embratur;
- tratando-se de produção de peça publicitária, procede-se ao registro da ação no Sistema de Disponibilização de Referências (SIREF), banco de dados de preços de serviços de produção publicitária mantido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM/PR, e à comparação dos valores financeiros com as ações similares previamente registradas nesse sistema;
- tratando-se de ação de mídia, após a aprovação da Embratur, o plano de mídia é submetido à SECOM/PR para análise de conformidade. A execução do plano de mídia só é autorizada às agências após o recebimento, pela Embratur, da conformidade da SECOM/PR;
- em seguida, emite-se a Ordem de Serviço – OS, que descreve o serviço e reserva dotação orçamentária para a execução da ação. A OS registra o fornecedor e autoriza a agência a executar o serviço contratado. A emissão da OS está condicionada à validade das certidões de regularidade fiscal e trabalhista das agências e dos fornecedores;
- após a conclusão do serviço (integral ou por etapas), a agência encaminha o faturamento acompanhado dos devidos comprovantes (por meio físico, digital ou por relatórios) para *checking* técnico (checagem), a ser realizado pela CGPP, com o objetivo de verificar o cumprimento das especificações técnicas. Os serviços podem ser rejeitados, no todo ou em parte, quando não corresponderem ao conteúdo da OS;
- a CDMK também realiza a checagem pertinente aos procedimentos e aos conteúdos processuais;
- vencida a etapa de *checking*, solicita-se o pagamento da despesa, indicando os valores e o número da nota de empenho no Sistema Aquarela. O processo é encaminhado à DAFIN para a liquidação e o pagamento da despesa do contrato.

Registra-se que esses procedimentos encontram-se, em grande parte, normatizados no Manual de Orientações às Agências de Publicidade da Embratur, aprovado pela Portaria nº 31, de 21/03/2012, da Presidência da Autarquia.

Portanto, a gestão das ações de publicidade no âmbito da Embratur depende da conjugação de esforços de todas as diretorias e da Presidência da Autarquia, abrangendo tanto a formalização quanto a execução dos contratos com as agências de propaganda.

1.1.2.11 CONSTATAÇÃO

Deficiência na publicação das informações sobre a execução dos contratos de publicidade da Embratur.

Fato

A Lei nº 12.232, de 29/04/2010, que dispõe sobre normas gerais para a licitação e para a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de



propaganda, estabelece no art. 16 que as informações sobre a execução dos contratos de publicidade, com a indicação dos nomes dos fornecedores de serviços especializados e dos veículos de divulgação pagos pelas agências, devem ser publicadas na internet para o livre acesso por quaisquer interessados, nos seguintes termos:

“Art. 16. As informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados.

Parágrafo único. As informações sobre valores pagos serão divulgadas pelos totais de cada tipo de serviço de fornecedores e de cada meio de divulgação.”

Em consulta à página institucional da Embratur na internet (www.embratur.gov.br), realizada em 06/06/2014, não foi identificado link destinado à publicação das informações alusivas à execução dos contratos de publicidade da Autarquia.

Dessa forma, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201405908/10, de 06/06/2014, contendo questionamento a esse respeito. Em resposta, foi encaminhado o Memorando nº 497/2014/DMARK, de 18/06/2014, anexo ao Ofício nº 27/2014/AUDIT, de 18/06/2014, no qual foi informado que:

“No ‘website’ da Embratur há uma área prevista para publicação de dados referentes aos investimentos em publicidade. Atualmente, existem alguns dados publicados, porém estão incompletos. Contudo, essa DMARK, por meio da Coordenação Geral de Publicidade, está providenciando a consolidação dos dados atualizados e publicará os valores de investimento em publicidade, referentes aos anos de 2013 e 2014 no ‘website’ cujo caminho é:

visitbrasil.com / visit the website / serviços de publicidade / transparência”
(Grifo contido no original)

A partir da informação do gestor, realizou-se nova consulta, dessa vez no sítio www.visitbrasil.com, em 20/06/2014, e foi verificado que os relatórios de execução dos contratos de publicidade foram publicados. Todavia, essa página é voltada para a divulgação dos destinos turísticos brasileiros ao visitante estrangeiro, e não ao brasileiro interessado nas informações de natureza institucional da Embratur.

Dessa forma, considerando que os relatórios não estão sendo publicados em local de fácil acesso na página institucional da Embratur (www.embratur.gov.br), verifica-se que não está sendo corretamente atendido o disposto no art. 16 da Lei nº 12.232/2010, no sentido de que o órgão ou a entidade deve garantir o livre acesso às informações por quaisquer interessados.

Ainda, como reconhece o gestor, as informações publicadas estão desatualizadas. Na nova consulta realizada, constatou-se que os últimos relatórios sobre os investimentos em produção e sobre os investimentos em mídia referem-se à competência de junho de 2013. Com isso, embora o gestor tenha mencionado a adoção de providências, os relatórios de execução dos contratos de publicidade continuam desatualizados, em desatendimento ao disposto no mesmo art. 16 da Lei nº 12.232/2010.

Causa



O Diretor de Marketing não adotou as providências necessárias e suficientes para a publicação atualizada das informações sobre a execução dos contratos de publicidade da Embratur em local de fácil acesso na página institucional da Entidade, contrariando o disposto no art. 16 da Lei nº 12.232/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 549/2014-DMARK/EMBRATUR, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, a Diretora de Marketing Substituta apresentou a seguinte manifestação:

“As informações dos contratos de publicidade já se encontravam na página do portal visit brasil bem como já foram também inseridas na página institucional. Ressaltamos que as referidas informações já se encontram atualizadas e em local de fácil acesso.”

Análise do Controle Interno

Em consulta realizada aos sítios eletrônicos www.visitbrasil.com e www.embratur.gov.br, em 21/07/2014, identificou-se que foram disponibilizadas informações sobre a execução dos contratos de publicidade da Embratur, durante o exercício de 2013. Logo, houve alimentação de dados de dispêndios relacionados à prestação de serviços de publicidade em relação ao sítio eletrônico oficial da Embratur. No entanto, constatou-se a ausência de dados quanto aos investimentos de mídia realizados pela Embratur, durante os meses de julho a setembro de 2013, bem como aos investimentos de produção realizados pela Entidade, durante os meses de janeiro a março de 2013 e de julho a setembro do referido ano.

Registra-se que 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*, como já mencionado no Relatório de Auditoria Anual de Contas da Embratur referente à análise da sua gestão em 2012 – Relatório nº 201306145.

Recomendações:

Recomendação 1: Publicar as informações completas e atualizadas sobre a execução dos contratos de publicidade da Embratur em local de fácil acesso na página institucional da Autarquia (www.embratur.gov.br), em atendimento ao disposto no art. 16 da Lei nº 12.232/2010, no art. 8º da Lei nº 12.527/2011 e no art. 2º da Resolução nº 07/2002 do Conselho de Governo/Comitê Executivo do Governo Eletrônico.

1.1.2.12 INFORMAÇÃO

Enfoque dos trabalhos de auditoria nos contratos de publicidade da Embratur.

Fato

Na definição do escopo dos trabalhos de auditoria, foram selecionados para análise, em função dos critérios de relevância e de materialidade, os Contratos nº 18, nº 19 e nº 20/2013, celebrados, respectivamente, com as agências de propaganda Age Comunicações S.A., CNPJ 03.570.945/0001-37, Artplan Comunicação S.A., CNPJ 33.673.286/0004-78, e Neogama BBH Publicidade S.A., CNPJ 03.248.864/0001-15, para a prestação de serviços de publicidade à Embratur, nos termos da Lei nº 12.232/2010.

A Embratur é responsável pela promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos, dos serviços e dos destinos turísticos brasileiros no exterior, sendo as ações de publicidade e de propaganda ferramentas fundamentais para o desempenho da sua missão institucional.

Os três contratos somados possuem um valor de R\$ 90 milhões pelos primeiros 12 meses, a contar de 18/10/2013, data do início das suas vigências. Desse montante, foi empenhado, no exercício de 2013, o valor de R\$ 40.929.511,98, o que representa 33,02% do total empenhado em todas as contratações da Embratur no mesmo exercício, conforme demonstrado no quadro a seguir:



Quadro – Representatividade do valor empenhado nos contratos de publicidade no exercício de 2013 em relação ao valor total dos empenhos emitidos no mesmo exercício em todas as contratações da Embratur

da Embratur					
Contrato	Empresa	Objeto	Valor anual do contrato em 2013	Valor empenhado no exercício 2013	Representatividade
(nº)			(R\$)	(R\$)	(%)
18/2013	Age Comunicações S.A.	Serviços de Publicidade	90.000.000,00	13.078.262,54	10,55%
19/2013	Artplan Comunicação S.A.			18.387.299,45	14,84%
20/2013	Neogama BBH Publicidade S.A.			9.463.949,99	7,64%
Subtotal Contratos de Publicidade-			90.000.000,00	40.929.511,98	33,02%
Outras Contratações				83.007.411,91	66,98%
Total				123.936.923,89	100,00%

Fonte: Extração SIASG-DW em 02/07/2014.

Selecionados os contratos com as agências de propaganda, o enfoque dos trabalhos de auditoria foi a sua formalização, uma vez que foram celebrados no exercício de 2013.

1.1.2.13 INFORMAÇÃO

Análise da formalização dos contratos de publicidade da Embratur.

Fato

Foi analisado o Processo nº 72100.000951/2012-11, que trata da formalização dos Contratos nº 18, nº 19 e nº 20/2013 da Embratur. Esses contratos foram firmados, respectivamente, com as agências de propaganda Age Comunicações, Artplan Comunicação e Neogama BBH Publicidade, para a prestação de serviços de publicidade no âmbito da Autarquia.

Os três contratos foram assinados pelo Presidente da Embratur e pelos representantes das agências, em 18/10/2013, com vigência inicial de 12 meses, como resultado da licitação na modalidade concorrência, do tipo “melhor técnica”, lançada por meio do Edital de Concorrência nº 02/2013, de 02/04/2013.

O valor dos três contratos somados é de R\$ 90 milhões por ano, ressaltando-se que o objeto da licitação foi adjudicado às três agências sem a segregação em itens ou em contas publicitárias, nos termos do § 3º do art. 2º da Lei nº 12.232/2010.

O crédito orçamentário para a execução dos contratos no exercício de 2013 foi consignado no Programa de Trabalho 23.695.2076.20Y5.0001 – Promoção Turística do Brasil no Exterior.

A contratação dos serviços de publicidade foi analisada pela Procuradoria Federal junto à Embratur, que opinou pela regularidade da licitação, atendidos os seus apontamentos, de acordo com o Parecer Jurídico nº 237, de 12/11/2012, com o Parecer Jurídico nº 270, de 05/12/2012, com o Parecer Jurídico nº 10, de 16/01/2013, com o Parecer Jurídico nº 47, de 08/03/2013 e com o Parecer Jurídico nº 60, de 21/03/2013.



Ainda, o edital da licitação foi aprovado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM/PR, quanto aos aspectos “técnico-publicitários”, de acordo com o Ofício nº 78/SGCN/SECOM/PR, de 19/03/2013, nos termos do inciso II do art. 6º da Instrução Normativa SECOM/PR nº 04, de 21/12/2010, que disciplina as licitações e os contratos de serviços de publicidade no âmbito do Poder Executivo Federal.

A contratação dos serviços de publicidade pela Embratur também foi autorizada pelo Sr. Ministro de Estado do Turismo em 10/10/2013, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 7.689, de 02/03/2012, desde que observadas as recomendações do Tribunal de Contas da União – TCU e as disposições legais aplicáveis à matéria.

Na análise realizada, foi verificada a observância ao princípio da segregação de funções durante o processo de contratação e a existência de procedimento de seleção interna entre as agências contratadas, devidamente formalizado no Manual de Orientações às Agências de Publicidade da Embratur.

Contudo, foram identificadas impropriedades relacionadas principalmente às deficiências na justificativa da necessidade da contratação e na justificativa do valor dos serviços, bem como à ausência de demonstração do julgamento objetivo das propostas técnicas da licitação, de acordo com os registros consignados a seguir.

1.1.2.14 INFORMAÇÃO

Existência de procedimento de seleção interna entre as agências de publicidade devidamente formalizado.

Fato

A Concorrência nº 02/2013 previu a contratação de três agências de propaganda para a prestação dos serviços de publicidade à Embratur, sem a segregação do objeto em itens ou em contas publicitárias.

De acordo com o §3º do art. 2º da Lei nº 12.232/2010, é possível a adjudicação do objeto da licitação de serviços de publicidade a mais de uma agência de propaganda, desde que seja instituído procedimento de seleção interna entre as agências contratadas para a execução das ações publicitárias, conforme disposto no § 4º do mesmo artigo, nos seguintes termos:

“Art. 2º (...)

§ 3º Na contratação dos serviços de publicidade, faculta-se a adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência de propaganda, sem a segregação em itens ou contas publicitárias, mediante justificativa no processo de licitação.

§ 4º Para a execução das ações de comunicação publicitária realizadas no âmbito dos contratos decorrentes das licitações previstas no § 3º deste artigo, o órgão ou a entidade deverá, obrigatoriamente, instituir procedimento de seleção interna entre as contratadas, cuja metodologia será aprovada pela administração e publicada na imprensa oficial.”

Por ocasião da análise realizada, verificou-se que o procedimento de seleção interna na Embratur foi instituído e consta do Manual de Orientações às Agências de Publicidade, aprovado por meio da Portaria nº 31, de 21/03/2012, da Presidência da Autarquia, e publicado no DOU de 22/03/2012.

Registra-se que esse manual contém, além do procedimento de seleção interna entre as agências contratadas, outros dispositivos disciplinando a fase de execução dos contratos de publicidade, tais como: apresentação de orçamentos e contratação de serviços de produção; planejamento e contratação de mídia; recebimento do material publicitário; liquidação da despesa; e pagamento dos contratos.

1.1.2.15 INFORMAÇÃO

Ausência de indicação, nos autos do processo de contratação, dos critérios objetivos de escolha dos nomes para a relação do sorteio dos membros da Subcomissão Técnica.

Fato

O julgamento das propostas técnicas das licitações para a contratação de serviços de publicidade deve ser realizado por uma subcomissão técnica, integrada por membros que sejam formados em comunicação, publicidade ou marketing ou que atuem em uma dessas áreas, de acordo com o disposto no art. 10 da Lei nº 12.232/2010.

O mesmo artigo estabelece que a referida subcomissão seja formada por pelo menos três membros, sendo pelo menos um deles sem vínculo com o órgão responsável pela licitação, e que a escolha desses membros ocorrerá mediante sorteio em sessão pública, a partir de uma relação de nomes que conterà, no mínimo, o triplo da quantidade de membros a serem sorteados.

Em atendimento a esse dispositivo, a Comissão Especial de Licitação – CEL adotou as providências para a indicação de três nomes de servidores sem vínculo com a Embratur para constarem da relação do sorteio dos membros da Subcomissão Técnica, enquanto a DMARK procedeu à indicação de seis nomes de servidores vinculados à Embratur para constarem da mesma relação.

Todavia, não foram identificados, no processo de contratação, os critérios objetivos de escolha dos órgãos que indicaram os nomes dos servidores sem vínculo com a Embratur para a relação do sorteio, bem como os critérios objetivos de escolha dos nomes dos servidores vinculados à Embratur que foram indicados para constarem da mesma relação.

A CEL encaminhou ofícios ao Ministério do Turismo, à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT para a indicação dos nomes, mas não apresentou qualquer justificativa para a escolha dessas entidades, conforme consta do Memorando nº 02/2014/CEL, de 22/04/2013.

Da mesma forma, a DMARK, por intermédio do Memorando nº 302/2013/DMARK, de 22/04/2013, indicou os nomes dos servidores vinculados à Embratur para o sorteio, mas sem apresentar justificativa para a escolha desses nomes, considerando que mais de seis servidores da Autarquia preenchiam o requisito de formação ou de atuação na área de marketing estabelecido no art. 10 da Lei nº 12.232/2010.



Diante disso, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201405908/10, de 06/06/2014, contendo questionamento a respeito dos critérios de escolha mencionados. Em resposta, foi encaminhado o Memorando nº 497/2014/DMARK, de 18/06/2014, anexo ao Ofício nº 27/2014/AUDIT, de 18/06/2014, no qual foi informado que a Embratur utilizou os seguintes critérios para a escolha do Ministério do Turismo, da Infraero e da ECT:

- vinculação com a Embratur;
- aderência e afinidade ao setor de turismo;
- larga experiência e forte atuação em campanhas de comunicação publicitária de grande alcance e visibilidade;
- experiência em licitações e contratos com agências de propaganda; e
- participação em processos licitatórios realizados pela Embratur anteriormente.

Adicionalmente, foram informados os seguintes critérios utilizados para a indicação dos servidores vinculados à Embratur:

- qualificação técnica, afinidade e experiência na área relativa ao certame, sendo comunicação, publicidade ou marketing;
- qualificação e experiência em licitações e contratos com agências de comunicação publicitária; e
- conhecimento e experiência em instrução processual do ponto de vista formal e legal.

Assim, considerando a resposta do gestor, verifica-se que a indicação dos nomes da relação do sorteio dos membros da Subcomissão Técnica obedeceu a parâmetros previamente estabelecidos. No entanto, faz-se necessário que esses critérios sejam apresentados no processo, no momento de sua instrução, como parte integrante da justificativa da indicação dos nomes escolhidos.

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 549/2014-DMARK/EMBRATUR, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, a Diretora de Marketing Substituta informou que “a indicação dos critérios objetivos de escolha dos nomes para a relação do sorteio dos membros da Subcomissão Técnica serão inseridos no processo licitatório, conforme determinação desta auditoria.”

1.1.2.16 INFORMAÇÃO

Ausência de dispositivo no edital referente à validade das propostas.

Fato

Foi observado que o Edital da Concorrência nº 02/2013 não dispôs acerca do prazo de validade das propostas das licitantes. Nesse caso, aplica-se a norma supletiva do § 3º do art. 64 da Lei nº 8.666/1993, que desobriga as licitantes do compromisso assumido após 60 dias da data da entrega das propostas, nos seguintes termos:

“Art. 64. A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 desta Lei. (...)”



§ 3º Decorridos 60 (sessenta) dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos.”

Entretanto, considerando que o procedimento licitatório durou quatro meses entre a data da entrega das propostas, na 1ª sessão pública em 17/05/2013, e a data da homologação do resultado final, por despacho da Presidência em 17/09/2013, o prazo legal de 60 dias não foi suficiente para garantir o compromisso das licitantes até a conclusão do certame. Esse fato possibilitou que a agência Dentsu Latin America Propaganda Ltda. (CNPJ: 06.275.469/0001-10), 3ª colocada no certame, desistisse da contratação sob o fundamento da perda da validade da sua proposta.

Dessa forma, uma vez que a contratação da 4ª colocada, a agência Neogama BBH Publicidade, pode ter representado, em tese, perda da qualidade técnica das ações publicitárias, haja vista que o julgamento da licitação foi do tipo "melhor técnica", o edital do certame deveria ter previsto um prazo de validade para as propostas, coerente com a duração do procedimento licitatório. Adicionalmente, a Comissão Especial de Licitação deveria ter exigido a renovação das propostas das licitantes que continuaram participando do certame, consignando em ata de sessão a manifestação de interesse de cada uma delas.

Essas medidas gerenciais teriam evitado o contrassenso observado na desistência da agência Dentsu Latin America, que, mesmo depois de exaurido o prazo de validade da sua proposta, continuou participando do certame até a homologação do resultado final, conforme consta do registro de sua presença na 3ª e da 4ª Sessão Pública da Concorrência nº 02/2013, realizadas em 16 e em 23/08/2013, respectivamente.

Ainda, registra-se que, devido à peculiaridade do certame, no qual somente quatro agências foram classificadas nas propostas técnicas, uma vez que a pontuação mínima exigida no Edital era de 80 pontos, a desistência da agência Dentsu Latin America poderia ter comprometido a eficácia da licitação, caso a única licitante remanescente classificada, a agência Neogama BBH Publicidade, não tivesse aceitado contratar com a Embratur. Esse risco pode ser verificado por meio das pontuações discriminadas no quadro exposto a seguir:

Quadro – Classificação das agências de propaganda, de acordo com as notas das propostas técnicas da Concorrência nº 02/2013.

Classificação	Nome da Agência	Plano de Comunicação Publicitária (máximo 65 pontos)	Capacidade de Atendimento, Repertório e Solução de Problemas de Comunicação (máximo 35 pontos)	Total da Pontuação Técnica (máximo 100 pontos)
1	AGE Comunicação	60,67	33,50	94,17
2	Artplan Comunicação	60,17	32,00	92,17
3	DENTSU Latin America	57,00	30,00	87,00
4	Neogama BBH Publicidade	50,17	30,00	80,17
5	Propeg Comunicação	51,83	27,67	79,50
6	CCA Comunicação e Propaganda	47,33	25,50	72,83
7	Havas Worldwide	42,50	28,83	71,33
8	Leo Burnett	37,33	32,00	69,33
9	Agnelo Pacheco	40,83	28,50	69,33
10	DPZ Propaganda	36,67	30,50	67,17
11	Fischer America	36,83	28,83	65,66
12	Giacometti Associados	36,17	28,17	64,34



13	PBC Comunicação	35,83	27,83	63,66
14	Fields Comunicação	41,83	21,00	62,83
15	Grey 141 Group	33,17	29,33	62,50
16	Ogilvy Mather	31,67	30,67	62,34
17	Giovanni Draft FCB	32,67	28,33	61,00
18	Duda Mendonça	33,50	23,17	56,67
19	Heads Propaganda	28,83	27,83	56,66
20	D/Araújo Comunicação	36,73	18,00	54,73
21	Debrito Propaganda	26,83	24,00	50,83
22	Bees Publicidade	24,17	25,67	49,84
23	SG Propaganda	30,17	17,50	47,67
24	Flex Serviços	26,00	20,33	46,33

Obs.: As licitantes que não obtiveram o mínimo de 80 pontos não foram classificadas para a fase seguinte da licitação, referente à análise das propostas de preços.

Fonte: Processo nº 72.100.000951/2012-11.

Portanto, faz-se necessário que a Embratur certifique-se da inclusão, nos seus editais, de dispositivo prevendo prazo de validade das propostas coerente com a duração do procedimento licitatório, bem como que adote providências administrativas, durante tal procedimento, quando pertinente, para a renovação das referidas propostas por parte das licitantes.

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 549/2014-DMARK/EMBRATUR, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, a Diretora de Marketing Substituta informou que *“será contemplado nos próximos Editais de Concorrência, o prazo de validade das propostas das licitantes, conforme determinação desta auditoria.”*

1.1.2.17 INFORMAÇÃO

Prestação de garantia com prazo de vigência divergente do estabelecido em edital.

Fato

O Edital da Concorrência nº 02/2013 estabelece que a garantia contratual, fixada no valor correspondente a 1% do valor do objeto, deve ser prestada com prazo de validade correspondente à vigência do contrato acrescido de 60 dias, nos seguintes termos:

“26.4 A validade da garantia, qualquer que seja a modalidade escolhida, deverá abranger um período de mais 60 (sessenta) dias após o término da vigência contratual.”

Todavia, de acordo com a Carta de Fiança nº 181251613, emitida pelo Banco Santander S.A., verificou-se que o prazo de validade da garantia prestada pela agência Age Comunicações seria encerrado no dia 18/10/2014, data do término da vigência do Contrato nº 18/2013. Ou seja, esse prazo não abrangia a extensão da garantia de 60 dias além do término da vigência do contrato exigida pelo edital.

Diante disso, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201405908/10, de 06/06/2014, contendo questionamento a esse respeito. Em resposta, foi encaminhado o Memorando nº 497/2014/DMARK, de 18/06/2014, anexo ao Ofício nº 27/2014/AUDIT, de 18/06/2014, no qual foi informado que:

“A carta fiança nº 181251613, que tem como fiador o Banco Santander e como afiançada a agência AGE Comunicações, está vigente até a conclusão

do contrato. Porém, a cláusula prevista no edital que determina a extensão da cobertura pelo prazo de 60 dias, após o término do contrato será atendida via aditivo da carta fiança. A entrega do mencionado aditivo será realizada pela AGE Comunicação, conforme solicitação constante em ofício DMARK nº 120/2014 de 11/06/2014.”

Por intermédio do Memorando nº 515/2014/DMARK, de 01/07/2014, anexo ao Ofício nº 31/2014/AUDIT, de 02/07/2014, foi encaminhada a cópia do Aditivo à Carta de Fiança nº 181251613, de 18/06/2014, comprovando que o vencimento da garantia contratual passou a ser 17/12/2014, contemplando a extensão da cobertura pelo prazo de 60 dias, conforme exigido no edital.

Assim, com base nas informações apresentadas pelo gestor, verifica-se que foram adotadas providências para a regularização da garantia contratual prestada pela agência Age Comunicações. Todavia, faz-se necessário que a Embratur exija das empresas contratadas, no momento adequado, inclusive por ocasião de aditivos contratuais, que as garantias para a execução dos contratos sejam apresentadas nos prazos e nas condições estabelecidas nos editais de regência.

1.1.2.18 CONSTATAÇÃO

Deficiência na justificativa da necessidade da contratação e do valor dos serviços de publicidade.

Fato

A justificativa da necessidade da contratação dos serviços de publicidade foi apresentada no Memorando nº 303/2012/DMARK, de 15/10/2012, tendo sido destacado o crescimento do turismo mundial e a oportunidade de divulgação do Brasil em razão de grandes eventos, como a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Nessa conjuntura, a contratação dos serviços de publicidade seria necessária para o alcance das metas previstas no Plano Aquarela 2020 – Marketing Turístico Internacional do Brasil.

Em que pese a justificativa apresentada, não foi informado em que medida os serviços de publicidade seriam necessários para a Embratur atingir os seus objetivos estratégicos. Nesse sentido, não foi apresentado planejamento contendo as principais ações publicitárias programadas para o período dos contratos e a contribuição de cada uma delas para o alcance das metas da Autarquia.

Consequentemente, uma vez que não foi apresentado planejamento das ações que seriam realizadas, contendo o valor estimado das principais campanhas, a justificativa apresentada não foi suficiente para fundamentar o valor dos contratos de publicidade, fixado em R\$ 90 milhões anuais.

Uma justificativa adequadamente fundamentada do valor dos serviços de publicidade, no caso, deveria ter sido apresentada, principalmente, considerando o aumento de quase 100% em relação ao valor dos contratos de publicidade anteriores da Embratur (Contrato nº 11/2008 e Contrato nº 12/2008), que somavam R\$ 47,5 milhões por ano, já incluído o acréscimo de 25% previsto na Lei nº 8.666/1993.

Diante disso, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201405908/10, de 06/06/2014, contendo questionamentos a respeito dos fatos mencionados. As respostas foram

apresentadas pelo gestor no Memorando nº 497/2014/DMARK, de 18/06/2014, encaminhado por intermédio do Ofício nº 27/2014/AUDIT, de 18/06/2014.

Inicialmente, o gestor manifestou-se a respeito da ausência de planejamento das ações na justificativa sobre a necessidade dos serviços, da seguinte forma:

“O planejamento anual que rege as ações de publicidade deste Instituto é o PAC – Plano Anual de Comunicação, elaborado pela Coordenação de Publicidade e submetido anualmente à SECOM/PR. Esse documento contém os eixos de ações a serem desenvolvidas por esta área. São eles:

- Campanhas de promoção do Brasil como destino turístico;
- Material promocional para promoção do Brasil como destino turístico;
- Campanha de promoção do Brasil como destino de turismo de negócios, eventos e incentivo.”

Segundo o gestor, o planejamento das ações a ser considerado como justificativa para a contratação seria o Plano Anual de Comunicação – PAC, previsto no art. 3º da Instrução Normativa SECOM/PR nº 02, de 16/12/2009. No entanto, o PAC elaborado pela Embratur define apenas os eixos de atuação da Entidade nos serviços de publicidade, na forma do seguinte quadro:

Quadro – Plano Anual de Comunicação da Embratur referente ao exercício 2013.

Título	Itens de planejamento	Descrição
Promoção do Destino Brasil – Campanhas	Período	01/01/2013 a 31/12/2013
	Objetivo	Construir e consolidar uma nova imagem turística do Brasil no mercado internacional. Promover a qualidade e diversidade do conjunto de produtos turísticos. Incentivar além do turismo de lazer, o de negócio, eventos e incentivos. Por ocasião da Copa do Mundo FIFA 2014 e Olimpíadas Rio 2016, aproveitar esta janela de oportunidades em que os olhos estão voltados para nosso país e divulgar o Brasil como destino turístico.
	Justificativa	Esforços de comunicação de alto alcance e cobertura se fazem necessários para difundir a imagem de um país moderno e diversificado, consolidando o Brasil como destino turístico em suas diversas formas, lazer, negócios e eventos. A necessidade de utilização de formas de comunicação inovadoras e alternativas é premente uma vez que a atuação deste Instituto é exclusiva no exterior. Grande parte dos países priorizados possui mercado publicitário extremamente competitivo e avançado em relação ao Brasil o que impõe a utilização de formatos de mídia inovadores muitas vezes incomuns no mercado nacional.
	Público Alvo	1. Tomadores de decisão: agentes da cadeia produtiva do turismo para os quais a Embratur oferecerá um país com ampla oferta turística de produtos; 2. Público Final: turistas estrangeiros; 3. Imprensa e mídia internacionais em geral. As ações dirigidas ao público alvo serão distribuídas por mercados: América do Norte, América Latina, Europa e Outros.
Promoção do Destino Brasil – Material Promocional	Período	01/01/2013 a 31/12/2013
	Objetivo	Distribuição do Material Promocional no mercado internacional, pelas diversas vias existentes, feiras e eventos diversos que a Embratur participa.
	Justificativa	A utilização de material promocional promove a fixação da Marca Brasil, bem como permite a melhor exploração de

		atributos, promovendo impacto e experiência com o público alvo, melhorando a assertividade da comunicação e prolongando o tempo de exposição dos produtos (destinos).
	Público Alvo	1. Tomadores de decisão: agentes da cadeia produtiva do turismo para os quais a Embratur oferecerá um país com ampla oferta turística de produtos; 2. Público Final: turistas estrangeiros; 3. Imprensa e mídia internacionais em geral. As ações dirigidas ao público alvo serão distribuídas por mercados: América do Norte, América Latina, Europa e Outros.
Promoção e Incentivo junto ao Trade Turístico	Período	01/01/2013 a 31/12/2013
	Objetivo	Incentivar e subsidiar profissionais do setor de turismo internacional na comercialização do Brasil.
	Justificativa	A estratégia de fornecer material e publicidade ao <i>trade</i> são fundamentais para a manutenção e crescimento da presença do Brasil entre os promotores de destinos turísticos, aumentando a influência e preferência junto ao consumidor final, com o objetivo de garantir a participação do Brasil nos canais de vendas.
	Público Alvo	Profissionais do setor de turismo e parceiros.

Fonte: Plano Anual de Comunicação da Embratur de 2013, aprovado pela SECOM/PR em 25/02/2013, encaminhado por intermédio do Memorando nº 467/2014/DMARK, de 28/05/2014, anexo ao Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014.

Assim, mesmo considerando a sua relevância para a motivação da contratação, ainda que não tenha constado dos autos do processo de formalização, o PAC, da maneira como foi elaborado pela Embratur, não possui detalhamento suficiente para proporcionar o conhecimento das ações publicitárias programadas e, conseqüentemente, o tamanho da necessidade da Autarquia em relação aos serviços de publicidade.

Registra-se que a Embratur possui um planejamento mais detalhado das ações publicitárias a serem realizadas, contendo a estimativa de custo de cada uma dessas ações. Esse plano é elaborado a partir do PAC, conforme informado pelo gestor:

“(...) Após a aprovação do PAC pela SECOM/PR, plano que define os eixos macro de atuação, a área de publicidade desenvolve o plano de ações decupados com projeção de investimentos por ação e campanha.”

No entanto, esse planejamento não foi apresentado no processo de formalização dos contratos de publicidade, de modo a demonstrar, com os ajustes pertinentes, em que medida os serviços de publicidade seriam necessários para a Embratur promover o alcance das suas metas.

Posteriormente, o gestor manifestou-se a respeito da fundamentação utilizada para a definição do valor dos contratos, da seguinte forma:

“A projeção do valor do contrato de publicidade se deu com base nos valores de investimento em promoção recomendado pelo Plano Aquarela – Marketing Turístico Internacional do Brasil.

Em 2005, de acordo com o Plano Aquarela, o investimento inicial no mesmo ano deveria ser de 60 milhões de dólares, com recomendação de aumento a cada ano, na mesma proporção que o crescimento das divisas, mantendo a mesma porcentagem sobre as metas a cada ano.

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variação 2005-2013



Receita Cambial Turística (em US\$ milhões)	3.861	4.316	4.953	5.785	5.305	5.702	6.555	6.645	6.710	74%
Investimento Recomendado em Promoção segundo o Plano Aquarela (em US\$ milhões)	60	67	77	90	82	89	102	103	104	74%
Investimento Recomendado (em percentual)	1,55%	1,55%	1,55%	1,55%	1,55%	1,55%	1,55%	1,55%	1,55%	-

De acordo com a tabela acima, é possível verificar que, no ano de 2013, o investimento em promoção deveria ser de 104 milhões de dólares.

Além disso, não podemos deixar de considerar que o Brasil está em um momento de visibilidade no cenário mundial. Por ocasião dos megaeventos esportivos como a Copa do Mundo da FIFA 2014, Olimpíadas Rio 2016 e Universíade - Jogos Olímpicos Universitários de 2019, que acontecerá em Brasília, a Embratur deve aproveitar a oportunidade de exposição máxima. Para tanto, é preciso garantir contrato para executar o orçamento recomendado.”

Segundo o gestor, o valor dos contratos foi projetado a partir do investimento recomendado no Plano Aquarela. Entretanto, esse investimento não se refere exclusivamente às ações de publicidade, mas ao conjunto de ações de promoção do Brasil no exterior como destino turístico.

Em 2008, quando foram firmados os contratos de publicidade anteriores da Embratur (Contrato nº 11/2008 e Contrato nº 12/2008), o investimento recomendado no Plano Aquarela era de US\$ 90 milhões, segundo a tabela apresentada pelo gestor, mas nem por isso o valor dos referidos contratos deixou de ser fixado em R\$ 38 milhões anuais.

Assim, mesmo que essa informação sobre investimentos do Plano Aquarela tivesse constado do processo, não seria suficiente para justificar a necessidade de se contratar um volume de serviços de publicidade correspondente a R\$ 90 milhões anuais.

Em relação à circunstância de que o Brasil passa por um momento de alta exposição na mídia internacional, por causa dos grandes eventos, registra-se que essa informação, de fato, é relevante para justificar o aumento do valor dos contratos de publicidade. Porém, assim como registrado em relação à manifestação anterior, essa informação não é suficiente para fundamentar o valor dos serviços.

Tanto que, inicialmente, sob o mesmo fundamento da ocorrência dos grandes eventos, o valor anual dos contratos de publicidade havia sido fixado em R\$ 80 milhões por ano, conforme consta do Memorando nº 303/2012/DMARK. Somente a partir do Memorando nº 171/2013/DMARK, de 18/03/2013, o valor dos contratos foi aumentado para R\$ 90 milhões.



Sobre o assunto, o gestor ainda informou que a Embratur “*entendeu ser necessário o aumento do limite do contrato para R\$ 90 milhões, por saber do volume de comunicação publicitária que antecederia esse período*”, adicionando que no período de 18/10/2013 a 13/06/2014 foi empenhado o valor de R\$ 76.490.514,68 nos contratos de publicidade, restando um saldo de apenas R\$ 13.509.485,32 para as ações até 18/10/2014. Não obstante, a justificativa deve preceder a contratação, e não o inverso, até mesmo para proporcionar a compatibilização da execução dos contratos com o atendimento das necessidades que motivaram a sua celebração.

Assim, a informação de que o Brasil passa por um momento de alta exposição na mídia internacional, em razão dos grandes eventos, não é suficiente para fundamentar a fixação do valor dos serviços em R\$ 90 milhões anuais, assim como também não foi suficiente a informação sobre a recomendação de investimento contida no Plano Aquarela.

Portanto, verifica-se que a justificativa da necessidade da contratação e do valor dos serviços de publicidade não foi apresentada de forma adequada, em desatendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos expresso no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

Causa

O Diretor de Marketing Substituto, conforme o Despacho s/nº, de 18/10/2012, não apresentou a justificativa da necessidade da contratação e do valor dos serviços de forma adequada, em desatendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos expresso no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

O Presidente da Embratur-Substituto, conforme o Despacho s/nº, de 19/10/2012, aquiesceu com a justificativa da necessidade da contratação e do valor dos serviços apresentada de forma inadequada, contribuindo para o desatendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos expresso no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

O Diretor de Marketing, de acordo com o Memorando nº 138, de 12/03/2013, e nº 171, de 18/03/2013, propôs a majoração do valor estimado dos contratos, de R\$ 80 milhões para R\$ 90 milhões, anuais, sem que tenha sido apresentada justificativa suficientemente adequada, e o Presidente da Embratur ratificou, de acordo com o Despacho s/nº de 14/03/2013, a referida proposta, em desatendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos expresso no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

Posteriormente, o Presidente da Embratur procedeu a homologação da licitação e a adjudicação do objeto para as agências de publicidade vencedoras da Concorrência nº 02/2013, conforme disposto nos Despachos s/nº, de 17 e 27/09/2013. O Presidente também determinou as providências necessárias para a contratação das agências e, como consequência, o resultado do certame foi publicado no DOU de 19/09/2013.

O Presidente da Embratur, dessa maneira, aquiesceu com a justificativa da necessidade da contratação e do valor dos serviços apresentada de forma inadequada e incompleta, contribuindo, novamente, para o desatendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos. Essa justificativa deveria ter sido apresentada de forma satisfatória, tendo em vista a relevância da contratação, bem como a sua significativa materialidade, correspondente ao montante de R\$ 90 milhões, anuais.



Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 549/2014-DMARK/EMBRATUR, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, a Diretora de Marketing Substituta apresentou a seguinte manifestação:

“Ratificamos que não é possível a apresentação de custos detalhados, tendo em vista que isso apenas é possível, após a criação das campanhas, bem como das peças de materiais promocionais. Porém, muito embora não tenha sido inserido no processo, anualmente, esta DMARK elabora um plano de ações com projeções orçamentárias e de verbas, referente à cada ação prevista e de acordo com os mercados de interesse da Embratur.

O mencionado plano de ações será inserido no processo e salientamos que, nos próximos Editais de Concorrência, será inserida a justificativa da contratação e do valor dos serviços de publicidade, onde constará um planejamento com todas as campanhas a serem executadas e suas respectivas projeções orçamentárias, a necessidade dos serviços de publicidade e propaganda e a sua relação com o alcance das metas institucionais, conforme determinação desta auditoria.”

Análise do Controle Interno

A manifestação encaminhada informa que não é possível a apresentação de custos detalhados antes da criação das campanhas, bem como das peças de materiais promocionais.

Todavia, o planejamento (com os custos detalhados ou estimados por ação/campanha, no caso dos serviços de publicidade) é uma etapa do processo administrativo que necessita ser realizada.

O planejamento consiste em uma importante tarefa de gestão, que está relacionada com a preparação, a organização e a estruturação de um determinado objetivo. Esse estágio é essencial na tomada de decisões e na execução dessas mesmas tarefas. Posteriormente, o planejamento monitora se as decisões tomadas foram acertadas, por intermédio da análise e retroalimentação dos insumos, dos processos e dos produtos gerados.

Confirmando o entendimento exposto, a própria Embratur informou a possibilidade de aferir uma estimativa dos custos de forma antecipada, por intermédio do Memorando nº 497/2014/DMARK, de 18/06/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 27/2014/AUDIT, de 18/06/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/10, de 06/06/2014, a seguir exposto:

“A respeito do controle de custos, informamos:

a) A Embratur realiza projeção orçamentária das ações de publicidade no momento em que se elabora o planejamento anual. Frisamos que essa etapa de planejamento antecede a apresentação das tabelas de mídia e de fornecedores pelas agências de propaganda.

b) Para grandes campanhas, estimamos uma verba com base em ações similares já realizadas por este Instituto, considerando as características de



cada uma delas. Porém, o orçamento não é realizado antes da manifestação das agências, tendo em vista que a sua execução depende do resultado criativo das campanhas a serem apresentadas. Após aprovação das peças por esse Instituto, as agências contratadas partem para orçamento de mercado e posterior apresentação de, no mínimo, três orçamentos. A Embratur faz o balizamento dos orçamentos apresentados por meio de consulta ao SIREF (banco de dados da SECOM/PR que reúne valores de produção) e quanto aos planos de mídia, a sua aprovação passa por consulta ao MIDIACAD (banco de dados da SECOM/PR que reúne valores de mídia). Os planos de mídia somente são autorizados pela Embratur, após aprovação da SECOM/PR.

c) No caso de grandes campanhas publicitárias estabelecemos verba para elaboração dos planos de mídia e produção, de forma que haja uma diretriz orçamentária que oriente e otimize o trabalhos de planejamento de campanha das agências de publicidade, ainda que informalmente. Em ações menores, essa estimativa orçamentária não é comunicada às agências antes do recebimento dos orçamentos apresentados pelas mesmas.”

Assim, para se desenvolver o planejamento de publicidade do órgão não é necessário que as campanhas e/ou as peças promocionais sejam criadas de forma antecipada. No decorrer da execução das ações publicitárias, deve-se ajustar o planejamento, outrora estipulado, no intuito de adaptar a realidade fática ao planejamento proposto.

Adicionalmente, é informado que será inserido, nos autos do processo de formalização de contratação dos serviços de publicidade, o plano de ações, contemplando as projeções orçamentárias referentes a cada ação prevista. Contudo, enfatiza-se a necessidade de detalhamento específico, suficiente e completo desse plano de ações, com vistas a garantir a transparência e a objetividade das contratações de publicidade, uma vez que essas contratações apresentam alta materialidade financeira e representativa relevância para a Entidade.

Por fim, verifica-se que a manifestação apresentada corrobora a necessidade de inserção, nos autos do processo de formalização da contratação dos serviços de publicidade, da justificativa da contratação e do valor dos serviços de publicidade, no qual deve constar um planejamento com todas as campanhas e ações a serem executadas e suas respectivas projeções orçamentárias, a necessidade dos serviços de publicidade e propaganda e a sua relação com o alcance das metas institucionais.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar, por ocasião de eventual renovação dos atuais contratos de publicidade, bem como por ocasião de contratações futuras, justificativa que demonstre a necessidade dos serviços de publicidade e propaganda para a Embratur e a sua relação com o alcance das metas institucionais, contendo planejamento das principais campanhas publicitárias a serem realizadas no período e a estimativa fundamentada dos custos de cada uma delas, de modo a justificar o valor estabelecido para os contratos no período considerado.

1.1.2.19 CONSTATAÇÃO

Ausência de demonstração do julgamento objetivo das propostas técnicas da licitação para a contratação de serviços de publicidade da Embratur.

Fato

De acordo com o Edital da Concorrência nº 02/2013, referente à contratação dos serviços de publicidade da Embratur, a avaliação das propostas técnicas das licitantes seria realizada considerando os seguintes quesitos e a seguinte pontuação máxima para cada um desses quesitos:

Quadro – Estrutura de avaliação das propostas técnicas da Concorrência nº 02/2013 da Embratur.

Quesito		Pontuação Máxima
Plano de Comunicação Publicitária	Raciocínio Básico	10
	Estratégia de Comunicação Publicitária	25
	Ideia Criativa	20
	Estratégia de Mídia e Não Mídia	10
Capacidade de Atendimento		15
Repertório		10
Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação		10
Total		100

Fonte: Edital da Concorrência nº 02/2013 da Embratur.

Ainda de acordo com o edital, na avaliação das propostas, a Subcomissão Técnica prevista na Lei nº 12.232/2010 deveria levar em consideração, como critério de julgamento técnico, um conjunto de atributos relativamente a cada um dos quesitos mencionados, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro – Atributos considerados no julgamento das propostas técnicas da Concorrência nº 02/2013 da Embratur.

Quesito	Atributo
Raciocínio Básico – Plano de Comunicação Publicitária	a) compreensão das funções e do papel da Embratur nos contextos social, político e econômico; b) compreensão da natureza, da extensão e da qualidade das relações da Embratur com seus públicos; c) compreensão das características da Embratur e das suas atividades que sejam significativas para a comunicação publicitária; d) compreensão sobre a natureza e a extensão do objeto da licitação; e) compreensão do desafio de comunicação expresso no <i>briefing</i> ; e f) compreensão das necessidades de comunicação da Embratur para solucionar esse desafio.
Estratégia de Comunicação Publicitária – Plano de Comunicação Publicitária	a) adequação do partido temático e do conceito propostos à natureza e à qualificação da Embratur e a seu desafio de comunicação; b) consistência lógica e a pertinência da argumentação apresentada em defesa do partido temático e do conceito propostos; c) riqueza de desdobramentos positivos do conceito proposto para a comunicação da Embratur com seus públicos; d) adequação e a exequibilidade da estratégia de comunicação publicitária proposta para a solução do desafio de comunicação da Embratur e alcançar os objetivos de comunicação expressos no <i>briefing</i> ; e) consistência lógica e a pertinência da argumentação apresentada em defesa da estratégia de comunicação publicitária proposta; e f) capacidade de articular os conhecimentos sobre a Embratur, o mercado no qual se insere, o desafio de comunicação e os objetivos de comunicação expressos no <i>briefing</i> , seus públicos e a verba disponível.
Ideia Criativa – Plano de Comunicação Publicitária	a) sua adequação ao desafio de comunicação expresso no <i>briefing</i> ; b) sua adequação à estratégia de comunicação publicitária sugerida pela licitante; c) sua adequação ao universo cultural dos segmentos de público-alvo; d) a multiplicidade de interpretações favoráveis que comporta; e) a originalidade da combinação dos elementos que a constituem;



	f) a simplicidade da forma sob a qual se apresenta; g) sua pertinência às atividades da Embratur e à sua inserção nos contextos social, político e econômico; h) os desdobramentos comunicativos que enseja, conforme demonstrado nos exemplos de peças e ou material apresentados; i) a exequibilidade das peças e ou do material; e j) a compatibilidade da linguagem utilizada nas peças e ou no material aos meios e aos públicos propostos.
Estratégia de Mídia e Não Mídia – Plano de Comunicação Publicitária	a) o conhecimento dos hábitos de consumo de comunicação dos segmentos de público prioritários; b) a capacidade analítica evidenciada no exame desses hábitos; c) a consistência do plano simulado de distribuição das peças e ou do material em relação às duas alíneas anteriores; d) a pertinência, a oportunidade e a economicidade demonstradas no uso dos recursos de comunicação próprios da Embratur; e) a economicidade da aplicação da verba de mídia, evidenciada no plano simulado de distribuição das peças e ou do material; e f) a otimização da mídia segmentada, alternativa e de massa.
Capacidade de Atendimento	a) o porte e a tradição dos clientes atuais da licitante e o conceito de seus produtos e serviços no mercado; b) a experiência dos profissionais da licitante em atividades publicitárias; c) a adequação das qualificações e das quantificações desses profissionais à estratégia de comunicação publicitária da Embratur; d) a adequação das instalações, da infraestrutura e dos recursos materiais que estarão à disposição da execução do contrato; e) a operacionalidade do relacionamento entre a Embratur e a licitante, esquematizado na proposta; e f) a relevância e a utilidade das informações de marketing e comunicação, das pesquisas de audiência e da auditoria de circulação e controle de mídia que a licitante colocará regularmente à disposição da Embratur, sem ônus adicional, durante a vigência do contrato.
Repertório	a) a ideia criativa e sua pertinência ao problema que a licitante se propôs a resolver; b) a qualidade da execução e do acabamento da peça e ou material; e c) a clareza da exposição das informações prestadas;
Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação	a) a evidência de planejamento publicitário; b) a consistência das relações de causa e efeito entre problema e solução; c) a relevância dos resultados apresentados; e d) a concatenação lógica da exposição.

Fonte: Edital da Concorrência nº 02/2013 da Embratur.

Entretanto, em análise às planilhas de julgamento das propostas técnicas, foi observado que as justificativas para as notas dos quesitos não abordaram individualmente cada um desses atributos. Apenas foram apresentadas justificativas genéricas para as notas de cada quesito das propostas.

Também, foi observado que as justificativas não consideraram a ponderação de cada atributo na nota final do quesito respectivo. Ou seja, os avaliadores apenas pontuaram o quesito como um todo, sem esclarecer o peso que cada atributo possuiu no cômputo da pontuação atribuída, na forma dos seguintes quadros:

Quadro – Planilha utilizada no julgamento dos Planos de Comunicação Publicitária da Concorrência nº 02/2013 da Embratur.

Quesito	Pontuação máxima	Avaliador I	Avaliador II	Avaliador III	Nota (média)	Justificativa
Raciocínio Básico	10					
Estratégia de Comunicação	25					
Ideia Criativa	20					
Estratégia de Mídia e Não Mídia	10					



Total de Pontos	65					
------------------------	-----------	--	--	--	--	--

Fonte: Processo nº 72000. 000951/2012-11.

Quadro – Planilha utilizada no julgamento das propostas técnicas da Concorrência nº 02/2013 da Embratur, à exceção dos Planos de Comunicação Publicitária.

Quesito	Pontuação máxima	Avaliador I	Avaliador II	Avaliador III	Nota (média)	Justificativa
Capacidade de Atendimento	15					
Repertório	10					
Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação	10					
Total de Pontos	35					

Fonte: Processo nº 72000. 000951/2012-11.

Essa situação caracteriza descumprimento ao disposto no art. 45 da Lei nº 8.666/1993, de acordo com o qual o julgamento objetivo das propostas deve ser realizado em conformidade com os critérios estabelecidos no edital e deve possibilitar a sua aferição tanto pelos licitantes como pelos órgãos de controle, nos seguintes termos:

“Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.”

Dessa forma, a ausência de justificativas e de pontuações individualizadas para cada um dos atributos, previstos no próprio edital do certame como critérios de julgamento das propostas técnicas, prejudicou a transparência da avaliação da Subcomissão Técnica e, conseqüentemente, a demonstração do julgamento objetivo da licitação.

No caso em concreto, a agência Propeg Comunicação, CNPJ: 05.428.409/0001-99, 5ª colocada no certame, apresentou recurso administrativo contra a nota da Subcomissão Técnica para o quesito “Capacidade de Atendimento”, argumentando que lhe fora atribuída nota inferior à de outras agências para as quais foram apresentadas justificativas semelhantes.

Com efeito, sob os dizeres “*clientes de grande porte e tradição*”, a Subcomissão Técnica avaliou a capacidade de atendimento da agência Propeg Comunicação em 12 pontos, enquanto que sob os dizeres “*clientes de porte e tradição esperados*”, a mesma subcomissão avaliou a capacidade de atendimento da agência Neogama BBH Publicidade em 13,50 pontos.

Assim, apesar de o recurso ter sido indeferido pela Comissão Especial de Licitação, após a manifestação da Subcomissão Técnica de que os clientes das agências possuem porte e tradição diferenciados, verifica-se que, de fato, as justificativas para as pontuações técnicas não foram suficientes para demonstrar o julgamento objetivo da licitação.

Registra-se, ainda, que, nesse caso, a demonstração do julgamento objetivo possuía ainda mais relevância. A diferença a maior de 1,5 pontos na nota técnica da agência Propeg Comunicação poderia classificá-la na 4ª colocação, dando-lhe o direito de contratar com a Embratur, uma vez que a agência Dentsu Latin America, 3ª colocada, desistiu da licitação, conforme explicitado no quadro a seguir:



Quadro – Comparativo da classificação das agências Propeg Comunicação e Neogama BBH Publicidade na Concorrência nº 02/2013, considerando as notas técnicas atribuídas no quesito capacidade de atendimento.

Nome da Agência	Classificação Final			Classificação considerando o acréscimo de 1,5 pontos no julgamento da proposta técnica da agência Propeg Comunicação		
	Pontuação Capacidade de Atendimento	Total da Pontuação Técnica	Classificação	Pontuação Capacidade de Atendimento	Total da Pontuação Técnica	Classificação
Neogama BBH Publicidade	13,50	80,17	4ª	13,50	80,17	5ª
Propeg Comunicação	12,00	79,50	5ª	13,50	81,00	4ª

Fonte: Elaborado pela equipe a partir do Processo nº 72.100.000951/2012-11.

Assim, a ausência de justificativas e de pontuações individualizadas para cada atributo dos quesitos das propostas técnicas prejudicou a demonstração do julgamento objetivo da licitação e, conseqüentemente, a demonstração da regularidade do resultado do certame.

Causa

A Subcomissão Técnica da Concorrência nº 02/2013, sorteada na sessão pública de 09/05/2013, não apresentou, por ocasião do julgamento das propostas técnicas, as justificativas individualizadas para os atributos de cada quesito, bem como não informou a valoração individual dos referidos atributos dentro de cada quesito, de acordo com as Atas de Julgamento de 18/06/2013 e de 28/06/2013, caracterizando o descumprimento ao disposto no art. 45 da Lei nº 8.666/1993.

A Comissão Especial de Licitação, instituída pela Portaria nº 30, de 21/03/2013, da Presidência da Embratur, aquiesceu com o julgamento feito pela Subcomissão Técnica, quanto à forma do procedimento adotado, de acordo com a Ata da 2ª Sessão Pública da Concorrência nº 02/2013, de 10/07/2013, e o Presidente da Embratur homologou o resultado do certame, de acordo com o Despacho s/nº, de 17/09/2013, e com o Despacho s/nº, de 30/09/2013, contribuindo para a ausência de regular demonstração do julgamento objetivo das propostas técnicas da licitação, em descumprimento ao disposto no art. 45 da Lei nº 8.666/1993.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 549/2014-DMARK/EMBRATUR, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, a Diretora de Marketing Substituta apresentou a seguinte manifestação: *“Nos próximos Editais de Concorrência, no julgamento das propostas técnicas, serão apresentadas as pontuações individualizadas para cada parâmetro estabelecido no edital, conforme determinação desta auditoria.”*

Análise do Controle Interno



De acordo com a manifestação apresentada, observa-se que a Embratur incluirá, nos próximos Editais de Concorrência elaborados pela Entidade, pontuações individualizadas para cada parâmetro de julgamento das propostas técnicas.

No entanto, verifica-se a necessidade de a Entidade incluir pontuações objetivas e individualizadas para cada parâmetro de seleção e de julgamento, para todas as modalidades de licitação, e não apenas para as contratações advindas de concorrência. Todavia, essa inclusão de pontuações deve ser efetuada sempre que houver a definição de parâmetros de julgamento no Edital do certame licitatório.

A Embratur deve, além de incluir esses parâmetros objetivos individuais de julgamento, definir os critérios para o seu julgamento, utilizá-los em conformidade com esses critérios e efetuar o devido registro junto à documentação produzida pela subcomissão técnica.

Por fim, no que diz respeito aos fatos apontados, relacionados à ausência de objetividade do julgamento das propostas técnicas da licitação para a contratação de serviços de publicidade pela Embratur, que impactaram o resultado do certame em questão, constatou-se que não foram apresentadas novas situações supervenientes que descaracterizassem a falha apontada.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar, por ocasião do julgamento de propostas técnicas em certame licitatório, inclusive referente a serviços de publicidade, justificativas e pontuações individualizadas para cada parâmetro estabelecido no edital como critério de julgamento, em consonância com o disposto no art. 45 da Lei nº 8.666/1993.

1.1.2.20 INFORMAÇÃO

Análise da utilização dos Contratos nº 10/2008 e nº 24/2011 para a realização dos eventos Goal to Brasil.

Fato

Este órgão de controle realizou auditoria compartilhada com o Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, nos termos da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, tendo como objeto os 14 eventos denominados *Goal to Brasil*, realizados no período de 05/07/2012 a 09/05/2013, em diferentes países, para a promoção dos destinos turísticos das 12 cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014.

Os resultados obtidos na auditoria compartilhada incluem atos de gestão referentes ao exercício de 2013, bem como referentes ao exercício de 2012 com impacto na gestão 2013, tendo sido consignados no Relatório de Auditoria nº 201308386, constante do Anexo I a este relatório.

A realização do projeto *Goal to Brasil* está fundamentada no “Plano de Ação Integrado de Comunicação para a Copa do Mundo FIFA 2014”, aprovado pelo Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (GECOPA), por meio da Resolução nº 10, de 02/07/2012.

Além da relevância para a promoção turística internacional do Brasil como país-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, esse projeto foi selecionado para análise em função da

materialidade das despesas envolvidas na realização dos eventos, que somam R\$ 11.214.280,79.

Para a realização desses eventos, foram utilizados, principalmente, o Contrato nº 10/2008, firmado com a empresa Evidência Display, Publicidade, Exposição e Eventos Ltda., CNPJ 09.396.753/0001-32, e o Contrato nº 24/2011, firmado com a empresa Gauche Promoções e Eventos Ltda., CNPJ: 40.234.254/0001-99.

Da despesa total de R\$ 11.214.280,79 para a realização das 14 edições do projeto *Goal to Brasil*, o montante de R\$ 10.161.904,45 foi executado no âmbito dos dois contratos mencionados, o que representa 90,62% do total gasto, de acordo com o quadro a seguir:

Quadro – Representatividade da despesa executada nos Contratos nº 10/2008 e nº 24/2011 em relação à despesa total para a realização dos 14 eventos *Goal to Brasil*.

Contrato					
(nº)	Empresa	Objeto	Valor anual do contrato em 2013 (R\$)	Despesa total dos 14 eventos <i>Goal to Brasil</i> (R\$)	Representatividade em relação à despesa total dos 14 eventos <i>Goal to Brasil</i> (%)
10/2008	Evidência Display	Montagem e atendimento em estandes para feiras e eventos internacionais de turismo	19.181.220,73	3.796.160,50	33,85%
24/2011	Gauche Promoções e Eventos	Organização e produção de eventos internacionais de turismo	7.439.256,83	6.365.743,95	56,76%
Subtotal	-	-	-	10.161.904,45	90,62%
Outras Contratações	-	-	-	1.052.376,34	9,38%
Total				11.214.280,79	100,00%

Fonte: Elaborado a partir das informações do Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014.

O valor de R\$ 1.052.376,34, referente a outras contratações, foi executado no âmbito dos contratos firmados com as empresas de relações públicas e de 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.

Registra-se que, pelo critério de materialidade, somente foram selecionados para análise os documentos de execução dos Contratos nº 10/2008 e nº 24/2011, relativamente à realização dos eventos *Goal to Brasil*, uma vez que a despesa executada nesses contratos, conforme mencionado, representou 90,62% do total gasto com os eventos.

Por outro lado, registra-se que não fez parte do escopo do presente trabalho a análise dos contratos firmados com as empresas de relações públicas e de assessoria de imprensa, uma vez que a despesa executada nesses contratos representou apenas 9,38% do total gasto com os 14 eventos *Goal to Brasil* examinados.

Também, sabendo-se que foi dada continuidade ao projeto *Goal to Brasil*, com a realização de mais nove eventos além das 14 primeiras edições, relata-se que não fez

parte do escopo do presente trabalho de auditoria a análise dos eventos *Goal to Brasil* que ocorreram a partir do segundo semestre de 2013.

Considerando que o Contrato nº 10/2008 sofreu alteração qualitativa em 23/03/2012, também motivada pela realização da Copa do Mundo FIFA 2014, no Brasil, bem como considerando o impacto dessa alteração na execução do referido contrato no exercício de 2013, o escopo dos trabalhos de auditoria abrange adicionalmente a análise da formalização do Sexto Termo Aditivo a esse contrato.

Ainda, objetivou-se avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade do projeto *Goal to Brasil* no alcance dos resultados, no que diz respeito ao atingimento do público-alvo, à mídia espontânea gerada e ao potencial para incrementar o turismo internacional no Brasil associado à Copa do Mundo FIFA 2014.

Os documentos examinados referentes à realização dos eventos *Goal to Brasil* e o método de auditoria empregado estão relacionados no quadro a seguir:

Quadro – Documentos examinados referentes aos eventos *Goal to Brasil* e método de auditoria.

País do Evento <i>Goal to Brasil</i>.	Processo de Execução do Contrato nº 10/2008 para a Realização do Evento	Processo de Execução do Contrato nº 24/2011 para a Realização do Evento	Relatório de Auditoria da AUDIT / Embratur	Parecer de Auditoria da AUDIT / Embratur	Método de Auditoria
Chile	72.100.000506/2012-43	72.100.000507/2012-98	06/2013	56/2012 e 68/2012	Análise Documental
Colômbia	72.100.000681/2012-31	72.100.000682/2012-85	06/2013	12/2013	Análise Documental
Argentina	72.100.000697/2012-43	72.100.000746/2012-48	06/2013	11/2013	Análise Documental
França	72.100.000698/2012-98	72.100.000740/2012-71	06/2013	10/2013	Análise Documental
Portugal	72.100.000696/2012-07	72.100.000747/2012-92	06/2013	09/2013	Fiscalização <i>in loco</i> e Análise Documental
Canadá	72.100.000694/2012-18	72.100.000741/2012-15	Não houve	04/2014	Análise Documental
Espanha	72.100.000693/2012-65	72.100.000744/2012-59	07/2013	Não houve	Fiscalização <i>in loco</i> e Análise Documental
Itália	72.100.000695/2012-54	72.100.000745/2012-01	Não houve	05/2014	Análise Documental
Alemanha	72.100.000691/2012-76	72.100.000742/2012-60	11/2013	Não houve	Fiscalização <i>in loco</i> e Análise Documental
Reino Unido	72.100.000694/2012-18	72.100.000741/2012-15	Não houve	07/2014	Análise Documental
Uruguai	Não houve	72.100.000894/2012-62	Não houve	03/2014	Análise Documental
Peru	Não houve	72.100.000898/2012-41	13/2013	Não houve	Fiscalização <i>in loco</i> e Análise Documental
México	Não houve	72.100.000743/2012-12	Não houve	08/2014	Análise Documental
EUA	Não houve	72.100.000895/2012-15	Não houve	06/2014	Análise Documental

Fonte: Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014.



Com base nas informações analisadas, verificou-se que o projeto *Goal to Brasil* obteve resultados positivos na divulgação internacional do Brasil como destino turístico sede da Copa do Mundo FIFA 2014, conforme a avaliação feita pelo gestor.

Nos 14 eventos *Goal to Brasil* realizados no período de julho de 2012 a maio de 2013, houve a participação total de 3.080 pessoas entre agentes de viagem e operadores de turismo, que receberam o certificado de “Especialistas em Brasil”, bem como a participação total de 411 jornalistas de diversos países, tendo sido geradas 631 matérias na mídia internacional com valoração publicitária de R\$ 4.454.037,26.

A execução do projeto ainda proporcionou à empresa Máquina da Notícia, contratada de relações públicas e assessoria de imprensa, o recebimento de três prêmios internacionais no *Stevie Awards* 2013, nas categorias Campanha de Comunicação/Programa do Ano: Eventos (*Bronze Stevie Winner*), Questões Globais (*Silver Stevie Winner*) e Gestão de Marca (*Gold Stevie Winner*).

Contudo, foram identificadas impropriedades nas despesas executadas no âmbito dos Contratos nº 10/2008 e nº 24/2011, que foram utilizados para a realização dos eventos, caracterizadas, principalmente, pela realização de despesas em condições desvantajosas e/ou antieconômicas para a Administração e sem respaldo contratual.

A Embratur não realizou contratação específica para o desenvolvimento das ações do projeto *Goal to Brasil*. Assim, além dos contratos de relações públicas e de assessoria de imprensa, os dois contratos mencionados é que foram utilizados, uma vez que já estavam em execução no período dos eventos.

O Contrato nº 10/2008 foi utilizado para a prestação de serviços de montagem de estruturas físicas e de atendimento nos eventos, enquanto que o Contrato nº 24/2011 foi utilizado para a prestação de serviços de organização e de produção dos referidos eventos.

Em relação ao Contrato nº 10/2008, constatou-se, inicialmente, que o Sexto Termo Aditivo foi celebrado em condições desvantajosas para a Embratur, uma vez que o valor contratado no ajuste, referente ao acréscimo de serviços, superou o valor de uma proposta anterior da própria contratada para o mesmo objeto. Esse fato impactou a execução do referido contrato, resultando em despesa antieconômica não somente em relação aos eventos do projeto *Goal to Brasil*, mas também em relação aos demais eventos e feiras realizados durante a vigência do referido aditivo.

Adicionalmente, em relação ao Contrato nº 10/2008, constatou-se que esse contrato não foi adequado para a realização dos eventos do projeto *Goal to Brasil*, uma vez que gerou pagamento por serviços não prestados, bem como pagamentos em valor superior àquele que poderia ter sido pago, no caso dos serviços de recepcionistas.

Na opção mais vantajosa para a Administração, o Contrato nº 10/2008 não teria sido utilizado, mas apenas o Contrato nº 24/2011. Esse contrato previa a subcontratação dos mesmos serviços prestados no âmbito do Contrato nº 10/2008 em condições mais vantajosas para a Embratur, sem a ocorrência de pagamento por serviços não prestados.

A possibilidade de utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011 como uma opção mais vantajosa para a Administração foi objeto de apontamento pela AUDIT/Embratur já por ocasião da análise da primeira edição do *Goal to Brasil*, ocorrida no Chile, conforme consta do Parecer nº 56/2012/AUDIT, de 20/08/2012. No entanto, a Diretoria responsável optou por continuar utilizando os dois contratos.

Independentemente da ocorrência dos eventos *Goal to Brasil*, a AUDIT vem alertando os responsáveis da situação de pagamento por serviços não prestados em feiras e eventos desde o ano de 2007, conforme consta do Relatório de Auditoria AUDIT nº 01/2007 – ANATO, quando as feiras ainda eram realizadas por meio de convênio e a montagem dos estandes efetuada pela mesma contratada Evidência Display.

Em diversas oportunidades, a AUDIT apurou despesa antieconômica por esse fato na execução do Contrato nº 10/2008, tendo consignado as impropriedades em relatórios específicos. Relativamente a alguns desses relatórios, o gestor informou que os serviços não prestados foram compensados por serviços prestados além do previsto no contrato, tendo apresentado comprovação que foi acatada pela AUDIT.

No entanto, não foi realizada adequação do contrato, quanto à forma de remuneração por valor fechado, no sentido de minimizar os riscos de prejuízo para a Administração em razão da ocorrência de pagamento por serviços não prestados.

Em relação ao Contrato nº 24/2011, foi verificado inicialmente que os pagamentos à contratada, a título de locação de espaços para eventos, foram realizados por preços muito superiores àqueles praticados por ela com as empresas locadoras, fazendo-se necessária a revisão contratual dos preços.

Adicionalmente, foi verificada a realização de despesa referente à prestação de serviços de coordenadores de evento, nas edições do *Goal to Brasil*, sem respaldo contratual.

1.1.2.21 INFORMAÇÃO

Análise relativa aos orçamentos dos patrocínios firmados pela Embratur durante o exercício de 2013.

Fato

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, que disciplina as ações de patrocínio dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal, o conceito de patrocínio é o seguinte:

“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;”

A partir de análise ao Relatório de Gestão 2013 da Embratur e à Nota Técnica s/nº e s/data, encaminhada à CGU pelo Diretor de Marketing da Embratur, por meio do Ofício nº 25/2014/AUDIT, de 10/06/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/09, verificou-se que a Embratur executou, durante o exercício de 2013, três patrocínios, conforme discriminação constante do quadro disponibilizado adiante:

Quadro – Detalhamento dos patrocínios realizados pela Embratur, em 2013, por inexigibilidade

Evento patrocinado	Contrato (nº)	Período de vigência contratual		Entidade patrocinada	CNPJ da entidade patrocinada	Localidade do evento	Valor do patrocínio empenhado e pago (R\$)
		Inicial	Final				



Jornada Mundial da Juventude (JMJ)	03/2013	04/06/2013	04/06/2013	Instituto Jornada Mundial da Juventude	14.192.317 / 0001-81	Rio de Janeiro/Brasil	5.000.000,00
Circuito Inffinito de Cinema	05/2013	19/06/2013	19/12/2013	Infinito Eventos e Produções Ltda. - ME	04.303.816 / 0001-45	Nova Iorque/EUA, Londres/Inglaterra e Montevideu/Uruguai	1.802.000,00
Projeto Ano do Brasil em Portugal	-	-	-	Fundação Nacional de Artes – Funarte, do Ministério da Cultura	-	-	3.000.000,00
TOTAL							9.802.000,00

Fontes: Relatório de Gestão 2013 da Embratur; Nota Técnica s/nº e s/data, encaminhada pelo Diretor de Marketing da Embratur, por meio do Ofício nº 25/2014/AUDIT, de 10/06/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/09; e Memorando DCE Nº 30/2014, de 27/05/2014, encaminhado pelo Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/03.

Verificou-se, a partir da análise à documentação citada, que o evento patrocinado intitulado “Projeto Ano do Brasil em Portugal” tratou de Termo de Cooperação Técnica, realizado entre a Embratur e o Ministério da Cultura, todavia não foram anexados orçamentos detalhados desse patrocínio.

Adicionalmente, constatou-se que no evento “Jornada Mundial da Juventude” não foram utilizados instrumentos gerenciais em que constassem detalhamento dos custos do projeto e, conseqüentemente, do patrocínio realizado. Assim, foi verificado que não constam os preços individualizados, por item, em um contrato que apresenta significativa materialidade para a Entidade, correspondente ao valor total de R\$ 5.000.000,00, bem como relevância para o seu desempenho institucional.

Em relação ao evento “Circuito Inffinito de Cinema”, também conhecido como “Brazilian Film Festival”, foi encaminhado, pelo Ofício nº 25/2014/AUDIT, de 10/06/2014, o orçamento detalhado dos festivais de Nova York/Estados Unidos da América, de Montevideu/Uruguai e de Londres/Inglaterra, todos do referido Circuito.

Posteriormente, por meio da Nota Técnica s/nº e s/data, encaminhada por intermédio do Ofício nº 27/2014/AUDIT, de 18/06/2014, a Chefe de Divisão responsável pelo setor de patrocínios da Embratur informou o seguinte:

“Diante do exposto, para melhor esclarecer aos questionamentos de auditoria, vale ressaltar que o orçamento analítico apresentado pela Ancine, para a realização do evento Circuito Inffinito de Cinema refere-se às ações de realização do evento e o valor do patrocínio, se refere as contrapartidas de inserção da marca brasil e participação institucional no evento, conforme contrato em anexo.”

Registra-se que, por intermédio deste ofício, foi encaminhada cópia do Contrato nº 05/2013, firmado entre a Embratur e a empresa Inffinito Eventos e Produção Ltda., em

19/06/2013, no qual observou-se que foram objeto de patrocínio os seguintes elementos de contrapartida:

- Inserção da Marca Brasil, tais como: elaboração de *banners* dos festivais de Cinema das localidades apontadas, confecção de convites de abertura e de encerramento dos festivais, e entrega de brindes promocionais;
- Participação institucional, tais como: cessões de espaço e show de artista; e
- Contrapartidas sociais, tais como: destinação gratuita de percentual de ingressos para instituições sem fins lucrativos de cunho cultural e/ou para estudantes de universidades locais, bem como estimulação à carona solidária.

No entanto, não foram apresentados os custos unitários dos patrocínios dos eventos em questão.

Logo, diante de todo o exposto, foi inviável aferir os custos exclusivos dos patrocínios firmados pela Embratur durante o exercício de 2013 dos eventos mencionados.

Conforme disposto no 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.

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 definidas de acordo com os interesses dos patrocinadores.

Essa ausência de orçamento detalhado que expresse a composição de todos os custos unitários em eventos patrocinados é um fato recorrente na Embratur, uma vez que nos eventos *Rock in Rio Lisboa e Rock in Rio Madrid 2012*, firmado por meio do Contrato nº 06/2012, constatou-se essa mesma pendência, que foi registrada no item 2.1.2.4 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da Entidade, referente à análise de sua gestão durante o exercício de 2012 – Relatório nº 201306145. Na ocasião, as cotas deveriam estar discriminadas, pois haveria alteração do ajuste firmado.

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 549/2014-DMARK/EMBRATUR, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, consta que “a composição de todos os custos unitários será feita quando, necessária e possível.” Adicionalmente, no decorrer da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada entre a CGU e a Embratur, no dia 09/07/2014, a Entidade esclareceu que o processo de patrocínio é diferente de outros processos

licitatórios e que nem sempre é possível aferir os custos unitários das transações efetuadas.

Diante do exposto, verifica-se que a discriminação dos valores unitários das contrapartidas constantes dos patrocínios efetuados pela Embratur devem ser exigidos das empresas contratadas, quando possível e necessário, para a verificação da adequabilidade e da legalidade da execução dos eventos. Logo, 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, a Embratur, em suas contratações de patrocínio, deve exigir das futuras contratadas, quando necessário e possível, os valores unitários das contrapartidas constantes das cotas de patrocínio.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise das informações sobre o Fundo de Investimento Setorial do Turismo - Fiset/Turismo.

Fato

O Fundo de Investimento Setorial - Fiset foi instituído por meio do Decreto-Lei nº 1.376/1974, tendo como objetivo fomentar o desenvolvimento nos setores de turismo, florestamento e reflorestamento.

Os recursos do Fiset destinavam-se a projetos relacionados a essas áreas, sendo utilizados por empresas constituídas sob a forma de Sociedade Anônima ou de Sociedade em Cota de Participação.

Com o advento do Decreto-Lei nº 2.397, de 21/12/1987, que extinguiu, para o setor de turismo, o direito de a pessoa jurídica aplicar parte do imposto de renda devido ao Fiset/Turismo, ocorreu a redução gradual dos incentivos fiscais destinados ao investimento setorial, tendo como consequência a perda da finalidade desse Fundo.

Segundo o Relatório de Gestão de 2013 da Embratur, há alguns anos o patrimônio do Fundo não cobre mais os gastos com a sua administração, tornando assim necessária a adoção de medidas gerenciais voltadas à destinação do Ativo e do Passivo do Fundo, bem como à sua efetiva liquidação. Adicionalmente, o referido documento apresentou o Relatório Gerencial do Fiset/Turismo, de dezembro de 2013, o qual apresenta os saldos das contas pertencentes ao Fundo. De acordo com esse relatório, as contas do Ativo e do Passivo da Entidade totalizavam, em 31/12/2013, o valor de R\$ 186.159,58 cada.

A minuta de Anteprojeto de Lei para a extinção formal do Fiset, já 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, no exercício de 2012, para a apreciação da Casa Civil. Segundo consta do



Relatório de Gestão de 2013 da Embratur, a referida minuta ainda se encontra em tramitação.

Dado o processo existente para a extinção do Fiset, o Tribunal de Contas da União, por meio do Ofício nº 0196/2014 – TCU/SecexDesen, de 18/03/2014, comunicou ao Presidente da Embratur que, conforme acordo realizado entre o TCU, o Banco do Brasil, o IBAMA e a própria Embratur, ficou definido que o Banco do Brasil estava desobrigado de elaborar o Relatório de Gestão do Fiset/Turismo. Ainda conforme o referido ofício, a Embratur deve tratar do assunto em capítulo específico de seu Relatório de Gestão, ressaltando que o Banco do Brasil não fica desobrigado de prestar as informações que forem solicitadas, tampouco trata-se de liberação desse banco da responsabilidade pela gestão financeira do Fundo.

Assim sendo, até a edição de normativo que determine a extinção do Fiset/Turismo e a destinação de seu Ativo e de seu Passivo, as informações acerca da situação do referido Fundo estarão dispostas 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 INFORMAÇÃO

Análise dos resultados e dos controles internos administrativos sobre os aspectos quantitativos e qualitativos da gestão da Embratur no exercício de 2013.

Fato

A análise a respeito dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Embratur, referentes ao exercício de 2013, fundamentou-se no exame do Relatório de Gestão de 2013 da Entidade, bem como das respostas às Solicitações de Auditoria nº 201405908/01 e nº 201405908/13, encaminhadas, respectivamente, por meio dos expedientes a seguir relacionados:

- Memorando nº 129/2014/GABIN, de 30/05/2014, anexado ao Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014;
- Memorando nº 141/2014/GABIN, de 20/06/2014, anexado ao Ofício nº 28/2014/AUDIT, de 20/06/2014.

A Embratur, no exercício de 2012, possuía cinco Ações finalísticas, integrantes do Programa 2076 – Turismo, para a consecução de seu objetivo principal, que é o de divulgar e promover o turismo brasileiro no exterior, a saber:

- Ação 8224 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu;
- Ação 8228 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Norte Americano;
- Ação 8230 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Latino Americano;
- Ação 8232 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização em outros mercados; e

- Ação 8944 - Cooperação para Promoção Turística.

Entretanto, no exercício de 2013, ocorreu uma mudança quanto às Ações finalísticas da Entidade. As referidas Ações foram transformadas em Planos Orçamentários, sendo então incorporadas em uma única Ação orçamentária, a 20Y5 – Promoção Turística do Brasil no Exterior, pertencente ao Programa 2076 – Turismo, que representa a materialização da estratégia da Embratur para a divulgação do turismo brasileiro no exterior, sendo, portanto, o foco de avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos, ora apresentados.

Segue, adiante, quadro contendo as metas físicas da Embratur para o exercício de 2013, que estão separadas de acordo com cada Plano Orçamentário. As referidas metas estão divididas em metas físicas previstas, calculadas previamente ao início do exercício em análise, e em metas físicas executadas durante o exercício de 2013. As divisas geradas pela troca de moedas no Sistema Financeiro Nacional representam a unidade de medida dessas metas físicas.

Quadro – Metas físicas dos Planos Orçamentários da Embratur para o exercício de 2013, referentes à Ação 20Y5 do Programa 2076 - Turismo

Plano Orçamentário	Meta Física		
	Divisas Previstas (US\$)	Divisas Executadas (US\$)	Execução/Previsão (%)
PO0001 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Europeu	2.502.085.695,92	2.180.288.036,04	87,14
PO0002 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização no Mercado Norte Americano	1.275.326.088,95	1.111.304.148,50	87,14
PO0003 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização no mercado Latino Americano	2.554.094.735,66	2.225.608.101,33	87,14
PO0004 - Promoção, <i>marketing</i> e apoio à comercialização em outros Mercados	1.368.493.479,48	1.192.489.116,41	87,14
PO0005 – Cooperação para promoção turística	*	*	*
TOTAL	7.700.000.000,01	6.709.689.402,28	-

* De acordo com o gestor, o Plano Orçamentário PO0005 é executado por intermédio de descentralização de recursos financeiros da Embratur para o Ministério das Relações Exteriores.

Fonte: Memorando nº 141/2014/GABIN, de 20/06/2014, encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 28/2014/AUDIT, de 20/06/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/13, de 12/06/2014.

Analisando-se o quadro anteriormente disposto, verifica-se que, para todos os Planos Orçamentários, o percentual de execução registrado foi o mesmo (87,14%).

O quadro disposto adiante apresenta as metas financeiras, previstas e executadas, para o exercício de 2013, considerando cada um dos Planos Orçamentários da Ação 20Y5, do Programa 2076.

Quadro – Metas financeiras dos Planos Orçamentários da Embratur para o exercício de 2013, referentes à Ação 20Y5 do Programa 2076 - Turismo

Plano	Meta Financeira
-------	-----------------



Orçamentário	Despesa Prevista (R\$)	Despesa Empenhada (R\$)	Despesa Liquidada* (R\$)	Despesa Paga (R\$)	Restos a Pagar, inscritos em 2013, não-processados (R\$)	Execução/Previsão (%)
PO0001	48.265.014,00	51.830.888,41	32.654.523,11	32.477.612,06	19.176.365,30	67,66
PO0002	20.803.828,00	23.285.130,70	14.064.359,25	13.887.448,20	9.220.771,45	67,61
PO0003	32.878.968,00	40.612.743,78	25.875.301,44	25.668.905,21	14.737.442,34	78,70
PO0004	40.258.075,00	23.226.425,17	17.098.792,16	17.069.307,00	6.127.633,01	42,47
PO0005	5.153.685,00	4.793.020,73	4.102.078,88	4.102.078,95	690.941,85	79,60
TOTAL	147.359.570,00	143.748.208,79	93.795.054,84	93.205.351,42	49.953.153,95	-

* Para a realização de tal análise, utilizou-se como referência o valor liquidado, pois a liquidação da despesa retrata melhor a execução financeira da Ação, no exercício sob análise.

Fonte: Memorando nº 141/2014/GABIN, de 20/06/2014, encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 28/2014/AUDIT, de 20/06/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/13, de 12/06/2014.

Analisando-se as despesas apresentadas no quadro anterior, constata-se que o total de despesa liquidada corresponde, em média, a 63,65% do total da despesa prevista. Entretanto, ao se verificar as despesas referentes a cada um dos Planos Orçamentários, constata-se que a execução financeira relacionada ao Plano Orçamentário PO0004, em percentuais, foi inferior à execução financeira dos demais planos. Os gastos com a promoção do turismo brasileiro em outros mercados, que constitui o objeto do PO0004, corresponderam ao total liquidado de R\$ 17.098.792,16, enquanto que a despesa prevista para o referido plano foi de R\$ 40.258.075,00, perfazendo uma execução financeira de 42,47% em relação à prevista, estando, portanto, abaixo da média de execução financeira de todos os outros Planos Orçamentários, de 63,65%.

Adicionalmente, verificou-se que a execução financeira média dos Planos Orçamentários pertencentes à Ação 20Y5, no exercício de 2013, correspondente a 63,65%, foi inferior à execução física média, para os mesmos Planos, correspondente a 87,14%.

Controles internos administrativos relacionados aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

Segundo o gestor, conforme informado por intermédio do Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, a Embratur utiliza indicadores para o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Entidade. O principal indicador utilizado é o quantitativo de divisas geradas pela troca de moedas no Sistema Financeiro Nacional.

Ainda de acordo com o gestor, a Entidade também dispõe de indicadores secundários, de modo a subsidiar as atividades de monitoramento e de avaliação dos seus resultados quantitativos e qualitativos. A chegada de turistas estrangeiros ao Brasil representa um desses indicadores. Os demais indicadores secundários utilizados pela Embratur são o quantitativo de desembarques internacionais, que, além dos turistas internacionais, inclui também as chegadas dos brasileiros que voltam do exterior, e o *ranking* da ICCA – *International Congress and Convention Association*, que agrega dados dos países que mais realizam eventos internacionais no mundo, dentro dos critérios de classificação e de abrangência dessa Associação.

O mecanismo de acompanhamento e de monitoramento desses indicadores envolve operações mensais e anuais. A divulgação das divisas internacionais geradas, a título de



exemplo, é feita por meio de boletim elaborado pelo Banco Central, que é publicado mensalmente, sempre após o dia 20 do mês subsequente ao do registro efetuado no SISBACEN. A análise dos quantitativos, referentes às divisas geradas, é realizada periodicamente, por intermédio de reunião das diretorias da Entidade.

Todavia, como já registrado no Relatório de Auditoria Anual de Contas referente à gestão de 2012 da Embratur (Relatório nº 201306145), esses indicadores utilizados não dependem exclusivamente de atos de gestão do Instituto, mas também de vários fatores exógenos à Entidade, tais como a política fiscal e cambial do País.

Assim, foram apresentados os acompanhamentos, os monitoramentos e as avaliações, realizados pela Embratur, referentes aos resultados quantitativos e qualitativos da Ação 20Y5 – Promoção Turística do Brasil no Exterior. Entretanto, a Entidade não formalizou essas atividades por intermédio da adoção de normativos e de outros documentos de fluxo interno. Tal conduta impacta negativamente no componente de controle interno denominado “Ambiente de Controle”.

Apesar de a Embratur ter elaborado, de forma geral, a Política e o Plano de Capacitação Anual para os seus servidores, a Entidade não informou quais foram as ações de capacitação, executadas em 2013, especificamente para a qualificação dos servidores que trabalham no acompanhamento e na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos.

Quanto à “Avaliação dos Riscos”, o mecanismo utilizado para identificar e avaliar as oportunidades e as fraquezas inerentes às atividades de acompanhamento da execução e de avaliação dos resultados das ações estratégicas da Embratur é o Seminário de Planejamento Estratégico. Segundo o gestor, os pontos críticos que mais impactam nas atividades da Entidade são os relacionados a procedimentos licitatórios demorados e à reanálise dos contratos existentes.

As variações cambiais ocorridas em 2013 também foram citadas como pontos críticos na gestão dos resultados da Embratur, vez que a desvalorização cambial do Real contribuiu para o aumento dos gastos e para dificultar a quantificação das metas físicas e financeiras do Instituto.

O gestor informou que estão sendo elaborados normativos e outros documentos de trâmite interno para mapear os pontos críticos relacionados às atividades de monitoramento e de avaliação dos resultados de gestão, bem como mecanismos de priorização e de hierarquização de atuação em função da ocorrência de gargalos e de pontos críticos constatados. Assim sendo, tem-se que os controles internos administrativos referentes à “Avaliação dos Riscos” devem ser aperfeiçoados, de modo a possibilitar a identificação de riscos e a adoção de medidas para eliminá-los, evitá-los e/ou mitigá-los.

Como não existem normativos que apresentem procedimentos de avaliação e de resposta aos riscos porventura identificados, o componente de controle interno “Procedimento de Controle” resta prejudicado, impactando na gestão dos resultados quantitativos e qualitativos da Entidade.

No que diz respeito ao “Monitoramento”, constatou-se que no item 3.1.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da Embratur (Relatório nº 201306145) já havia sido retratada a necessidade de estruturação da área de gerenciamento dos resultados quantitativos e qualitativos. Entretanto, essa estruturação não foi efetivada de forma plena na Embratur, conforme relatado no item 5.2.1.1 do presente Relatório.

Assim sendo, os componentes do Sistema de Controles Internos Administrativos devem ser revistos no que concerne ao monitoramento, ao acompanhamento e à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão.

3.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Inconsistências no uso de indicadores de gestão, durante o exercício de 2013, pela Embratur.

Fato

a) Ausência de utilização de indicadores de gestão, pela Embratur, no exercício 2013.

Por intermédio do Ofício nº 22/2014/AUDIT, de 02/06/2014, que encaminhou o Memorando GABIN nº 94/2014/AUDIT, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/02, de 19/05/2014, a Embratur apresentou 14 indicadores de gestão a serem utilizados a partir do exercício de 2014. Assim, os indicadores desenvolvidos não foram utilizados em 2013.

Adicionalmente, a Entidade esclareceu que os documentos que formalizam as atividades e os responsáveis pelos indicadores de gestão da autarquia encontram-se em fase de elaboração. O gestor informou, ainda, que a fonte de obtenção dos dados e da aferição desses indicadores não apresenta custos adicionais para a Entidade, o que foi confirmado quando da análise da fonte e da forma de cálculo dos indicadores de gestão apresentados.

A falta de implementação e de monitoramento de indicadores de gestão já havia sido apontada pela CGU, no exercício de 2013, e consta no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145, que avaliou a prestação de contas do exercício de 2012 da Entidade. Portanto, a ausência de indicadores pela Embratur configura-se uma impropriedade reincidente de gestão.

b) Divergência de informações apresentadas pela Embratur referente aos indicadores de gestão formulados durante o exercício de 2013.

A equipe de auditoria identificou divergências ao cotejar as informações a respeito dos indicadores de gestão fornecidas pela Entidade em momentos diversos, as quais estão elencadas adiante:

- 1) No Ofício nº 48/2013/AUDIT, de 04/12/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201315286/01, de 11/11/2013, correspondente a questionamentos formulados pela CGU acerca da avaliação da atuação da Auditoria Interna da Embratur durante o exercício de 2013, a Entidade apresentou as principais características de 12 indicadores formulados no exercício de 2013;
- 2) No Ofício nº 22/2014/AUDIT, de 02/06/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/02, de 19/05/2014, formulada pela CGU durante os trabalhos de Auditoria Anual de Contas da Entidade, gestão 2013, consta a informação de 14 indicadores que foram desenvolvidos em 2013, porém só serão aplicados para o exercício de 2014.



Verifica-se que o conteúdo das informações repassadas acerca dos indicadores de desempenho formulados pelo Instituto indicam quantidades divergentes de indicadores elaborados, inicialmente em número de 12 e, posteriormente, em número de 14.

Apresenta-se, a seguir, quadro com as informações consolidadas dos indicadores apresentados pela Embratur, por meio dos escritórios mencionados.

Quadro – Características principais dos indicadores de gestão formulados pela Embratur em 2013.

Item	Nome do Indicador	Subunidade responsável	Fórmula de cálculo	Fonte	Utilidade
1	Evolução de migrações no Sistema <i>Customer Relationship Management (CRM)</i> da Embratur	DMINT	-	Relatório de migrações utilizadas	Acompanhar a evolução do número de migrações.
2	Eventos planejados e executados pela CGPR/DPROD	CGPR/DPROD	$\frac{(\text{Total de eventos realizados})}{(\text{Total de eventos planejados})} \times 100$	-	Avaliar o cumprimento da Agenda de Promoção.
3	Índice de devolução de processos para celebração de convênios	CTEC/DAFIN	$\frac{(\text{Total de processos devolvidos})}{(\text{Total de processos recebidos})} \times 100$	-	Avaliar o percentual de propostas canceladas e/ou com risco de não serem celebradas em decorrência de erros processuais e de pendências de regularidade fiscal.
4	Jornalistas trazidos por meio de <i>press trips</i>	CGRP/DMARK	Contabilização dos profissionais trazidos pela Embratur	Contabilização feita no momento em que a <i>press trip</i> se inicia (desembarque no país)	Realização de <i>press trips</i> e, consequente, vinda de jornalistas influentes nos seus países de origem, de modo a influenciar a publicação de matérias com tom positivo em relação aos destinos turísticos promovidos pela Embratur.
5	Países alcançados	CGPP/DMARK	Contabilização de mercados alcançados	Relatórios de comprovação dos <i>bureaux</i> de mídia e veículos internacionais	Auxiliar na medição sobre as campanhas de promoção do Brasil e verificação do alcance dos mercados prioritários



Item	Nome do Indicador	Subunidade responsável	Fórmula de cálculo	Fonte	Utilidade
					estabelecidos pelo Plano Aquarela.
6	Número de seguidores em redes sociais	DCD/ CGPP/ DMARK	Contabilização de usuários	Redes Sociais	Auxiliar na medição sobre as campanhas da Embratur e o engajamento dos usuários com assuntos relacionados a Brasil.
7	Número de acessos ao portal VisitBrasil.com	DCD/CGPP/DMARK	Contabilização de acessos	Google Analytics	Fornecer informação sobre quantos usuários estão acessando o portal e obtendo informações sobre o Brasil.
8	Índice de processos de prestação de contas analisados dentro do prazo	DCT/CGFI/DAFIN	Total de processos analisados dentro do prazo de 90 dias, dividido pelo total de processos analisados, multiplicado por 100	O controle é feito pela própria Divisão, a partir do trâmite dos processos. Apuração semestral.	Espera-se com esse monitoramento melhorar o desempenho na análise das prestações de contas, prevendo para 2014 um índice de 50% de análises dentro do prazo.
9	Matérias publicadas	CGRP/ DMARK	Contabilização mensal das matérias publicadas onde a Embratur atua	Relatório mensal para o Sistema Integrado de Gestão do Turismo do Ministério do Turismo - SIGTur	Nortear a atuação do “Programa de Relações Públicas”, fornecendo um índice que é o objetivo final de Relações Públicas: influência na publicação de matérias jornalísticas.
10	Agenda comercial de feiras	CGPR/ DPROD	$\frac{\text{(Total de feiras realizadas)}}{\text{(Total de feiras planejadas)}} \times 100$	Planejamento estratégico da Embratur	Controlar e monitorar a execução do planejamento previsto, bem como identificar os principais motivos que levam à inclusão ou exclusão de uma feira na agenda anual da Embratur.
11	Inserção de produtos e destinos em ferramentas	CGEP/ DPROD	Soma aritmética dos produtos e destinos prioritários	Monitoramento das principais ferramentas de	Determinar se os produtos e destinos, objeto de promoção nas



Item	Nome do Indicador	Subunidade responsável	Fórmula de cálculo	Fonte	Utilidade
	promocionais		propostos para promoção internacional no exercício dividido pelos produtos e destinos efetivamente inseridos em ferramentas de promoção da autarquia	promoção, a saber: sítio web, feiras, <i>roadshows</i> , <i>workshops</i> e <i>press trips</i>	diversas ferramentas do Instituto, foram capazes de ensinar a expansão da oferta turística internacional do Brasil.
12	Quantidade de apoios realizados para a captação e promoção de eventos internacionais	CGNI/ DPROD	Total de apoio durante os anos, tanto para a captação, quanto para a promoção de eventos internacionais	Entidades Associativas Brasileiras e <i>Conventions & Visitors Bureau</i> Nacionais que realizam demandas pontuais durante todo o ano	Prospectar maior número de eventos e diversificar a quantidade de cidades brasileiras que recebem eventos internacionais.
13	Evolução de reuniões ao <i>trade</i> internacional	DMINT	Relatório de reuniões realizadas	Relatório enviado mensalmente pelas empresas contratadas para a realização do marketing de relacionamento	As reuniões realizadas focadas no marketing de relacionamento com a cadeia produtiva do turismo fornecem subsídios para a tomada de decisões estratégicas por parte da Embratur. As informações colhidas nas reuniões são, geralmente, de solicitações de informações sobre os destinos e produtos turísticos brasileiros, solicitação de imagem, solicitação de capacitação para aumento de vendas, possibilidades de inserção do Brasil ou diversificação de destinos nos catálogos das operadoras, possibilidades de captação de eventos



Item	Nome do Indicador	Subunidade responsável	Fórmula de cálculo	Fonte	Utilidade
					internacionais para o Brasil, tendência de vendas no mercado, identificação do <i>trade</i> e, consequentemente, mapeamento do mercado.
14	Tempo médio de realização de uma Licitação	DCE/DAFIN	Somatório dos dias gastos em cada processo de licitação (desde a abertura até o encaminhamento ao Gestor), dividido pelo número de licitações realizadas.	Contagem dos dias é feita pela DCE/DAFIN no momento do envio ao gestor do contrato formalizado. Apuração quadrimestral	Espera-se com isso identificar quais áreas estão dificultando o processo de contratação e melhorar esse fluxo dentro da autarquia.
15	Qualificação de Servidores	DGP/CGAD/DAFIN	Quantidade de servidores capacitados, dividido pela quantidade total de servidores em exercício, multiplicado por 100.	Levantamento é feito pela DGP/DAFIN, com base nas informações do Sistema de Capacitação, após a conclusão da mesma. Apuração mensal.	Espera-se com isso melhorar a execução orçamentária de capacitação e atender a demanda das áreas em relação às necessidades de treinamento, permitindo um maior número de servidores capacitados.
16	Consumo de Impressões	CTEC/DAFIN	Medição da quantidade total de cópias impressas.	A fonte de informação é o sistema de controle de impressões. Apuração mensal.	Espera-se com isso melhorar o controle sobre a quantidade de impressões com o intuito de reduzir a quantidade de cópias, otimizando o seu uso.
17	Índice de processos devolvidos, após análise fiscal e contábil para a liquidação, por inconsistência de documentos	DCT/DAFIN	Total de processos devolvidos, dividido pelo total de processos analisados, multiplicado por 100.	O controle é feito pela própria Divisão. Apuração trimestral.	Espera-se com esse monitoramento manter o índice de retrabalho dentro de um nível aceitável, em função do grande volume de processos analisados, evitando perda de tempo e de recursos.



Legendas:

- DCD/CGPP/DMARK - Divisão de Comunicação Digital da Coordenação de Publicidade da Diretoria de Marketing;
- CGRP/DMARK - Coordenação-Geral de Relações Públicas da Diretoria de Marketing;
- CGPPDMARK - Coordenação-Geral de Propaganda e Publicidade da Diretoria de Marketing;
- CGPR/DPROD - Coordenação-Geral de Promoção da Diretoria de Produtos e Destinos;
- CGEP/DPROD - Coordenação-Geral de Acompanhamento e Estruturação de Produtos da Diretoria de Produtos e Destinos;
- CGNI/DPROD - Coordenação-Geral de Congressos, Negócios e Incentivos da Diretoria de Produtos e Destinos;
- DMINT - Diretoria de Mercados internacionais;
- DCT/CGFI/DAFIN - Divisão de Contabilidade da Coordenação-Geral de Finanças da Diretoria de Administração e Finanças;
- DCE/DAFIN - Divisão de Contratos da Diretoria de Administração e Finanças;
- DGP/CGAD/DAFIN - Divisão de Gestão de Pessoas da Coordenação-Geral de Administração da Diretoria de Administração e Finanças;
- CTEC/DAFIN - Coordenação de Tecnologia de Informação da Diretoria de Administração e Finanças.

Fontes: Ofício nº 48/2013/AUDIT, de 04/12/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201315286/01, de 11/11/2013; e Ofício nº 22/2014/AUDIT, de 02/06/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/02, de 19/05/2014.

A partir da análise ao quadro apresentado, constata-se a divergência de informações prestadas pela Entidade, como já mencionado. Dos doze indicadores de gestão informados quando do exame à avaliação da atuação da Auditoria Interna da Embratur durante o exercício de 2013, formalizado por meio do Ofício nº 48/2013/AUDIT, de 04/12/2013, em resposta à SA nº 201315286/01, de 11/11/2013, três não constavam na relação de 14 indicadores de desempenho apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/02, de 19/05/2014, efetuada por meio do Ofício nº 22/2014/AUDIT, de 02/06/2014, durante os trabalhos de auditoria anual de contas 2013 na Entidade. Assim, a partir das informações prestadas nas duas ocasiões, identifica-se que foram elaborados 17 indicadores de gestão pela entidade no exercício de 2013.

Verificou-se, também, que cinco dos 14 indicadores de gestão informados por intermédio do Ofício nº 22/2014/AUDIT, de 02/06/2014 não constavam no conteúdo apresentado pelo Ofício nº 48/2013/AUDIT, de 04/12/2013. Registra-se que não foram apresentadas justificativas para a descontinuidade dos dados apresentados.

c) Análise dos indicadores de gestão apresentados e formulados durante o exercício de 2013.

Em relação ao momento, o exercício do controle ocorre de forma prévia, concomitante e posterior à conduta administrativa. Registra-se que o controle prévio tem caráter preventivo e orientador, de modo a evitar a ocorrência de falhas. Assim, em que pese a previsão de implementação dos indicadores pela Embratur no exercício de 2014, foram analisados os 17 indicadores de gestão apresentados e não implementados pela Entidade no exercício de 2013, com objetivo de responder à seguinte questão de auditoria:

“Os indicadores da Entidade atendem aos critérios de completude; comparabilidade; confiabilidade; acessibilidade e economicidade, dispostos na Portaria SEGECEX/TCU nº 33/2010?”

De acordo com a definição da Portaria SEGECEX/TCU nº 33/2010:

“Indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas, e ainda que os objetivos devem ter metas associadas a eles, cujo alcance é aferido pelos indicadores, e que as metas



devem ser: (1) específicas, (2) mensuráveis, (3) apropriadas, (4) realistas, (5) ter prazo determinado, (6) desafiadoras.”

A partir da análise aos indicadores apresentados, obtiveram-se as seguintes conclusões pontuais acerca de cada indicador elaborado pelo Instituto:

Quadro – Resultado das análises efetuadas pelo Órgão de Controle Interno em relação aos indicadores de gestão elaborados pela Embratur em 2013.

Item	Indicador	Análise do controle Interno	Critérios analisados				
			Complete	Comparabilidade	Confiabilidade	Acessibilidade	Economicidade
1	Evolução de migrações no sistema <i>Customer relationship management</i> da Embratur	Não foi informada a base de cálculo para o indicador, prejudicando a capacidade de se representar a situação que se pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão. A Entidade apresentou apenas dados dos exercícios 2009 e 2010. Não foi possível avaliar a evolução desses indicadores com base na meta proposta.	Não	Não	Sim	Sim	Sim
2	Eventos planejados e executados pela CGPR/DPROD	Não foi informada a fonte para o indicador, prejudicando a capacidade de se representar a situação que se pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão. O indicador é prejudicado por não estabelecer critérios objetivos para contabilização dos eventos, tal como quantitativo de público do evento, ou mercados prioritários.	Não	Sim	Sim	Não	Sim
3	Índice de devolução de processos para celebração de convênios	Não foram informadas a fonte e a meta para o indicador, prejudicando a capacidade de se representar a situação que se pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão.	Não	Sim	Não	Sim	Sim
4	Jornalistas trazidos por meio de <i>press trips</i>	Não foi informada a meta relacionada ao indicador. Deve-se buscar o resultado efetivo da ação, como a quantidade de matérias derivadas de <i>press trips</i> .	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
5	Países alcançados	O indicador é vago, não demonstrando de forma clara a relação entre a sua utilidade e a sua mensuração.	Não	Sim	Sim	Não	Sim
6	Número de seguidores em redes sociais	Não foi informada a meta, prejudicando a capacidade de se representar a situação que se pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão.	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
7	Número de acessos ao portal	Não foi informada a meta, prejudicando a capacidade de se representar a situação que se pretende	Não	Sim	Sim	Sim	Sim



Item	Indicador	Análise do controle Interno	Critérios analisados				
			Complete	Comparabilidade	Confiabilidade	Acessibilidade	Economicidade
	VisitBrasil.com	medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão.					
8	Índice de processos de prestação de contas analisados dentro do prazo	Há incongruência em relação à utilidade apresentada pela Embratur e a meta para o indicador, prejudicando a capacidade de se representar a situação que se pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão.	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
9	Matérias publicadas	Não foi informada a meta, prejudicando a capacidade de se representar a situação que se pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão.	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
10	Agenda Comercial de Feiras	Há incompletude em relação à fonte informada pela Embratur. A fonte apresentada possibilita aferir apenas as feiras planejadas, não informando a fonte da informação de feiras realizadas. O indicador é prejudicado por não estabelecer critérios objetivos para contabilização dos eventos, tal como o quantitativo de público da feira ou a discriminação dos mercados que se pretende atingir.	Não	Sim	Sim	Não	Sim
11	Inserção de produtos e destinos em ferramentas promocionais	Há incoerência entre a fonte e a base de cálculo informadas. Os elementos apresentados são divergentes.	Não	Não	Não	Não	Sim
12	Quantidade de Apoios Realizados para a Captação e Promoção de Eventos Internacionais	O indicador demonstra fragilidade quanto à fonte de dados para mensuração, pois se tratam de informações apresentadas por empresas prestadoras de serviços para a Embratur, o que compromete sua confiabilidade ou acessibilidade. Falta apresentar a meta e o prazo para incremento das cidades que recebem eventos internacionais.	Não	Sim	Não	Não	Sim
13	Evolução de reuniões ao <i>trade</i> internacional	Não foi possível identificar relação entre a fonte e a base de cálculo informadas. Foi inviável avaliar a utilidade com base nas informações apresentadas. Não há como avaliar a evolução desses indicadores com base na meta proposta.	Não	Sim	Não	Não	Sim
14	Tempo médio de realização de uma licitação	Considerado razoável, pois está coerente com os objetivos e as metas relacionados, atendendo aos critérios de mensurabilidade e de utilidade.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
15	Qualificação de servidores	Considerado razoável, pois está coerente com os objetivos e as metas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim



Item	Indicador	Análise do controle Interno	Critérios analisados				
			Completeness	Comparability	Reliability	Accessibility	Economy
		relacionados, atendendo aos critérios de mensurabilidade e de utilidade.					
16	Consumo de impressões	Considerado razoável, pois está coerente com os objetivos e as metas relacionados, atendendo aos critérios de mensurabilidade e de utilidade.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
17	Índice de processos devolvidos, após análise fiscal e contábil para a liquidação, por inconsistência de documentos	Considerado razoável, pois está coerente com os objetivos e as metas relacionados, atendendo aos critérios de mensurabilidade e de utilidade.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Legendas:

a) *Completeness* (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão);

b) *Comparability* (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas);

c) *Reliability* (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade);

d) *Accessibility* (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral);

e) *Economy* (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade).

Fonte: Elaborado a partir da análise realizada pela equipe de auditoria às informações apresentadas pela Embratur.

A partir do exame do quadro exposto, verifica-se que, na coluna “Análise do controle interno”, foram apresentadas as críticas e as possibilidades de melhoria em relação às situações dos indicadores de gestão formulados pela Embratur. Na coluna “critérios analisados”, no entanto, foram identificados vários pontos positivos de estruturação desses indicadores.

Especificamente quanto ao critério de “completeness”, a Entidade deve aprimorar o seu planejamento com vistas a atrelar e a monitorar cada indicador a metas, para que sejam acompanhados de forma contínua os resultados pretendidos pela Embratur. O estabelecimento de metas periódicas para os indicadores de gestão é essencial para tornar o indicador um instrumento eficaz de controle permanente de gestão.

Acrescenta-se que os resultados apresentados, de forma isolada, não constituem aferição plena de indicadores de desempenho. Todo o processo de implementação de indicadores de gestão deve possibilitar o cotejamento de informações e permitir aferir a evolução dos resultados em relação a uma série histórica departamental, bem como permitir a realização de comparações e de análises entre unidades internas e externas, possibilitando, assim, o controle de desvios estratégicos e o aprimoramento da gestão.



Diante do exposto, identificam-se falhas em relação ao gerenciamento dos indicadores de gestão. Mesmo com a ausência de indicadores no exercício de 2013, os indicadores elaborados no período para implementação em 2014 devem ser aprimorados, de modo a superar as fragilidades apontadas.

Causa

O Presidente da Embratur (com competência regimental para administrar e gerir a Entidade) não implementou indicadores de gestão a serem usados em 2013. O Diretor de Administração e Finanças (com competência regimental para supervisionar a execução de atividades de planejamento) não utilizou e/ou monitorou indicadores de gestão no âmbito da Embratur no mesmo período. Registra-se, ainda, que não foram definidos, em normativos internos, os responsáveis pela elaboração e pelo monitoramento desses indicadores. Essa conduta refletiu a defasagem no planejamento eficaz desses instrumentos de gestão.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 006/ASGOV, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, a Chefe da Assessoria de Governança Corporativa informou que *“os indicadores de gestão foram reestruturados visando atender plenamente aos critérios de completude, de comparabilidade, de confiabilidade e de acessibilidade apontados”*.

Adicionalmente, a gestora encaminhou planilha anexa à resposta apresentada que evidenciou 14 indicadores de gestão a seguir elencados:

- Jornalistas trazidos por meio de *press trips*;
- Matérias publicadas;
- Países atingidos por campanhas publicitárias;
- Número de seguidores em redes sociais;
- Número de acessos ao portal *VisitBrasil.com*;
- Agenda Comercial de Feiras;
- Entrada de turistas internacionais por segmentos turísticos;
- Apoios Realizados para a Captação e Promoção de Eventos internacionais;
- Quantitativo de reuniões com a cadeia produtiva do turismo internacional;
- Tempo médio de realização de uma Licitação;
- Qualificação de Servidores;
- Consumo de Impressões; e
- Índice de Processos de Prestação de Contas analisados dentro do prazo.

Para cada um desses indicadores de gestão, formulados em 2014, foram apresentados elementos estruturantes, como: a área de gestão vinculada, o relacionamento com a área de gestão, a fórmula de cálculo, a fonte, o custo e a utilidade.

Análise do Controle Interno

Ao analisar os indicadores de desempenho apresentados, estruturados durante o exercício de 2014, observou-se que houve o atendimento satisfatório dos critérios necessários para cada indicador de desempenho, quais sejam, critérios de completude, de comparabilidade, de confiabilidade, de acessibilidade e de economicidade. Dessa



forma, constata-se que a Embratur aperfeiçoou, de forma satisfatória, os indicadores a serem utilizados pela Entidade no exercício de 2014. Portanto, deve implementá-los e monitorá-los continuamente com vistas a atingir os objetivos e as metas propostas para cada área finalística.

Todavia, o foco da análise deste Relatório concentrou-se no exercício de 2013. Assim, em que pesem as melhorias de gestão apresentadas, ratifica-se que, no exercício de 2013, houve deficiência na utilização e no monitoramento dos indicadores de gestão, pela Embratur.

Constata-se que ainda persiste a ausência de normativos internos que delimitem as atribuições e as responsabilidades dos agentes, no âmbito da Embratur, pela elaboração e pelo acompanhamento dos indicadores de desempenho.

Recomendações:

Recomendação 1: Monitorar periodicamente os indicadores de desempenho de gestão a serem implementados, com vistas a atingir as metas e os resultados propostos.

Recomendação 2: Definir em normativos internos os responsáveis pela aferição e pelo monitoramento de cada um dos indicadores desenvolvidos pela Embratur e em utilização.

3.1.3 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

3.1.3.1 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto à instituição de Comitê de Segurança da Informação e Comunicações e à formalização/divulgação da Política de Segurança da Informação e Comunicação (POSIC) no âmbito da Entidade.

Fato

A Instrução Normativa GSI/PR nº 1/2008, norma que aprova orientações para a Gestão da Segurança da Informação e Comunicações para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, conceitua a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações como ações e métodos que visam à integração das atividades de gestão de riscos, de gestão de continuidade do negócio, de tratamento de incidentes, de tratamento da informação, de conformidade, de credenciamento, de segurança cibernética, de segurança física, de segurança lógica, de segurança orgânica e de segurança organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos, não se limitando, portanto, à tecnologia da informação e comunicações.

Com objetivo de avaliar a gestão de Tecnologia da Informação (TI) da Entidade, no que diz respeito à salvaguarda das informações, verificou-se que a Embratur possui um Comitê de Segurança da Informação e Comunicações instituído. Anterior a qualquer definição de política de segurança da informação, é necessário que seja instituído um comitê capaz de definir as diretrizes de segurança da informação, além de fazer cumpri-las, de forma a estabelecer a necessária governança corporativa no tocante à proteção das informações da Entidade. Esse comitê foi instituído por meio da Portaria Embratur nº 18, de 27/04/2011.



Quanto à política de segurança da informação (POSIC), esta foi instituída pela Embratur e publicada no dia 16/04/2012, por intermédio da Portaria Embratur nº 37, de 12/04/2012. A política de segurança da informação é o documento que contém as diretrizes da instituição quanto ao tratamento da segurança da informação. Em geral, esse é o documento da gestão da segurança da informação a partir do qual derivam os documentos específicos para cada meio de armazenamento, de transporte, de manipulação ou de tratamento específico da segurança da informação em TI, de forma a mitigar os riscos inerentes a qualquer ambiente de troca de informações. Dessa forma, a formalização e a divulgação da política de segurança da informação visam à proteção das informações no ambiente organizacional de forma a abarcar toda a sua estrutura, buscando prover, nos diversos níveis, a necessária governança corporativa no tocante à segurança dos dados da Entidade.

Destaca-se que a divulgação e o treinamento cíclico de todos os agentes da Entidade quanto à sua POSIC é primordial para o seu sucesso. Quando questionado sobre a forma de divulgação dessa política na Embratur, o gestor informou, por meio do Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, que esta se deu por meio de “*palestra de conscientização da Política, apresentada ao corpo funcional desta EMBRATUR*”. Registra-se que tal divulgação deve ser realizada de forma recorrente, de maneira a manter o corpo laboral da Entidade sempre atualizado sobre o tema.

Destaca-se que o Tribunal de Contas da União tem recomendado às Unidades que implementem ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio, a gestão de mudanças, a gestão de capacidade, a classificação da informação, a gerência de incidentes, a análise de riscos de TI, a área específica para gerenciamento da segurança da informação, a política de segurança da informação e os procedimentos de controle de acesso (Acórdão nº 1.603/2008 - Plenário).

3.1.3.2 INFORMAÇÃO

Análise da política de recursos humanos da área de Tecnologia da Informação da Embratur.

Fato

Em relação à gestão em Tecnologia da Informação, é fundamental que qualquer entidade pública tenha independência na execução de suas atividades no tocante ao seu quadro de pessoal, quando comparado aos empregados das empresas contratadas pela entidade. Mesmo diante da escassez do quadro de pessoal, a gestão em Tecnologia da Informação, especialmente quanto à Segurança da Informação, deve se concentrar sob a responsabilidade dos servidores da Entidade, sendo permitido que atividades operacionais estejam a cargo de profissionais terceirizados, mas sempre sob a supervisão de servidores.

A Embratur não possui carreira específica em Tecnologia da Informação. Seu quadro de pessoal é regido pela Lei nº 11.356/2006, que não prevê cargos em TI. No exercício de 2013, a quantidade de profissionais atuando na Coordenação de Suporte Tecnológico – CTEC, da Embratur, é demonstrada no Quadro a seguir:

Quadro – Profissionais atuando na Coordenação de Suporte Tecnológico da Embratur.

Vínculo	Quantidade	Perfil*
---------	------------	---------



Servidores (Carreira/Comissionados)	05	4 com Nível Superior Completo e 1 com Nível Superior Incompleto
Estagiários	02	2 cursando Nível Superior
Terceirizados	11	7 com Nível Superior Completo e 4 cursando Nível Superior
Total	18	11 com Nível Superior Completo, 6 cursando Nível Superior e 1 com Nível Superior Incompleto

* A Embratur não informou qual o curso superior de formação dos servidores da CTEC.

Fonte: Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405908/04, de 19/05/2014.

Diante da quantidade reduzida de servidores em atuação na CTEC, foram realizados sucessivos pedidos pela Entidade, em 2012 e em 2013, de disponibilização de dois Analistas de Tecnologia da Informação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas tais profissionais não foram disponibilizados devido à escassez desse tipo de servidor na Administração Pública como um todo.

Quanto às atividades desempenhadas por terceirizados, de acordo com o Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, identificou-se que estes executam ações prioritariamente operacionais, de forma que os servidores da Embratur são responsáveis pela gestão dos diversos subtemas em Tecnologia da Informação na Entidade.

Em relação à capacitação dos servidores atuantes na CTEC, foi informado, por meio do Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, que “(...) Além disso, estamos trabalhando fortemente na capacitação desses servidores, disponibilizando cursos que permitam um melhor aperfeiçoamento, visando especializá-los nas necessidades de controle e fiscalização dos principais contratos da Coordenação (...)”. No entanto, identificou-se que das 5 capacitações fornecidas aos servidores da CTEC no exercício de 2013, 4 destinaram-se unicamente ao servidor portador do CPF ***.903.656-**, tendo este participado também da capacitação intitulada “Planejamento de Tecnologia da Informação”, juntamente com o servidor portador do CPF ***.990.313-**. Dessa forma, há notadamente priorização na indicação de um único servidor para a realização de cursos no âmbito da CTEC, o que denota uma política de capacitação não uniforme no Instituto.

De acordo com a análise efetuada, verifica-se que a gestão em Tecnologia da Informação da Embratur concentra-se sob a responsabilidade dos servidores da Entidade, apesar da escassez desse tipo de profissional na área responsável. Um ponto de atenção a ser considerado refere-se à política de capacitação da Embratur, na qual foi identificada priorização na indicação de um único servidor para a realização de cursos no âmbito da CTEC.

3.1.3.3 INFORMAÇÃO

Análise das contratações e da gestão de bens e de serviços de Tecnologia da Informação no âmbito da Embratur.

Fato



A IN SLTI/MPOG nº 04/2010 rege as contratações em Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal. De acordo com o seu art. 4º, essas contratações devem estar alinhadas com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do órgão:

Art. 4º - As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o PDTI, alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade.

No entanto, verificou-se que a Embratur não possui PDTI, restando evidente que as contratações em TI realizadas pela Entidade, no exercício de 2013, careceram de alinhamento estratégico, o que, em última análise, não garante que estas estejam aderentes ao negócio institucional da Embratur. Registra-se que a Entidade firmou contrato recente cujo escopo inclui a elaboração do seu planejamento estratégico, incluindo a formalização do seu PDTI e dos demais documentos estratégicos da instituição.

Por outro lado, a Entidade informou que é utilizada, em cada contratação, a metodologia de planejamento da contratação de soluções em Tecnologia da Informação preconizada na IN SLTI/MPOG nº 04/2010. Conforme relatado no Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, em resposta à SA 201405908/04:

“Utilizamos a rotina conforme determina a IN Nº 04/2010, com a confecção dos seguintes documentos:

- *Requisição do serviço/material;*
- *Doc. Abertura do Processo;*
- *PCTI-P1-Doc. Oficial de Demanda DOD;*
- *PCTI-P2-Analise de Viabilidade;*
- *PCTI-P3 Plano de Sustentação;*
- *PCTI-P4-Estratégia de Contratação;*
- *PCTI-P5 Análise de Riscos;*
- *Termo de Referência ou Projeto Básico;”*

Adicionalmente, foi informado que 3 servidores da Coordenação de Tecnologia da Informação da Embratur, de um total de 5 servidores efetivos, são capacitados em relação à IN SLTI/MPOG nº 04/2010. É fundamental que os servidores envolvidos com a área de TI da Entidade tenham maturidade de conhecimento quanto ao referido normativo a fim de prover a necessária governança corporativa de TI.

Verificou-se que, em 2013, foram firmados 5 contratos em Tecnologia da Informação pela Embratur e que, adicionalmente, havia 4 ajustes firmados em exercícios anteriores que estavam em execução no período. Considerando a escassez de servidores, 5 ao total, constata-se a sobrecarga na gestão e na fiscalização dos ajustes da Entidade em 2013. Nesse sentido, verificou-se que a autarquia vem requisitando recorrentemente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a disponibilização de 2 Analistas de Tecnologia da Informação, mas não tem obtido êxito. O incremento de servidores da área de TI da Embratur minimizaria o risco apontado relacionado à sobrecarga no desempenho de atividades.

Esclarece-se, por fim, que o escopo do presente trabalho de auditoria objetivou fornecer o panorama gerencial da atuação da Embratur em relação às contratações e à gestão de bens e serviços de Tecnologia da Informação. Não foram analisados pontualmente as licitações ou os contratos dessa área, conseqüentemente, não foram analisados os processos licitatórios para contratação de Soluções de TI ou se os mesmos foram

baseados em critérios objetivos, tampouco se os conteúdos dos documentos de planejamento informados, de forma exploratória, estão em conformidade com a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010.

3.1.3.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) referente ao exercício de 2013, no âmbito da Embratur.

Fato

Ao analisar a estrutura de governança corporativa da Embratur, no contexto da Tecnologia da Informação, identificou-se que a Entidade não possui Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) formalizado, contrariando a IN SLTI/MPOG nº 04/2010. De acordo com essa norma:

“Art. 2º Para fins desta instrução normativa, considera-se:

(...) XXII - Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI: instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período.

(...) Art. 4º - As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o PDTI, alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade.

Parágrafo único - Inexistindo o planejamento estratégico formalmente documentado, será utilizado o documento existente no órgão ou entidade, a exemplo do Plano Plurianual ou instrumento equivalente, registrando no PDTI a ausência do planejamento estratégico do órgão ou entidade e indicando os documentos utilizados.”

Quando questionado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201405908/04, o gestor informou, por meio do Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, que a Embratur não possui PDTI, mas procedeu com a contratação de serviço de consultoria especializada para auxiliá-la na elaboração não apenas deste documento, mas também daqueles relacionados à gestão estratégica da Entidade:

“Concluímos nesse mês de maio o processo de licitação (Processo n. 72100.000157/2013-41) em que vamos contar com o apoio de uma consultoria especializada para nos auxiliar na construção do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) de 2015, bem como o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI) e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI).”

Este esforço provém de recomendação emanada no âmbito do Relatório de Auditoria Anual de Contas referente à gestão da Embratur em 2012 (Relatório nº 201306145), qual seja: *“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)”*.

Em consulta ao Diário Oficial da União, em 06/06/2014, constatou-se que foi publicado o extrato da Ata de Registro de Preços nº 02/2014, firmada entre a Embratur e a empresa TS Consultoria Ltda., CNPJ nº 06.033.739/0001-86, oriunda do Pregão Eletrônico nº 05/2014, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de apoio à elaboração do PETI, do PEI e do PDTI, para a área de TI – CTEC, da Embratur, no valor total de R\$ 1.519.640,00. A contratação mencionada foi formalizada em maio de 2014, ou seja, apesar do esforço empreendido pela Embratur, houve o transcurso de dez meses desde o momento da recomendação até a efetiva contratação, de modo que, até o momento, não há definição do PDTI da entidade. A partir da resposta apresentada pelo gestor, verifica-se que haverá a formalização do PDTI da Embratur somente no exercício de 2015.

O Plano Diretor de TI (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 suas prioridades institucionais e de negócio. A ausência de PDTI leva ao enfraquecimento das ações finalísticas da Entidade e da própria área de TI devido à descontinuidade dos projetos, à redução do desempenho dos sistemas e à consequente insatisfação dos usuários. Esse cenário pode comprometer toda a área de TI e influenciar negativamente o desempenho da Entidade na sua missão institucional.

O PDTI deve basear-se no planejamento estratégico do órgão ou documento equivalente. De acordo com a resposta do gestor, *“O Planejamento Estratégico Institucional vem sendo realizado anualmente, mas está focado principalmente nas ações finalísticas de promoção internacional”*.

Causa

Devido ao atraso na contratação de consultoria especializada para a formalização do PDTI da Entidade, não houve, em 2013, o alinhamento estratégico da área de TI com o negócio institucional da Embratur. A busca por tal alinhamento junto ao corpo diretivo da Entidade é responsabilidade da Coordenadora de Suporte Tecnológico e do Diretor de Administração e Finanças.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 041/CTEC/DAFIN/2014, de 14/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, o Coordenador Substituto da Coordenação de Suporte Tecnológico apresentou a seguinte manifestação:

“Informamos que a Ordem de Serviço foi aberta no dia 09/07/2014, para apoio à elaboração do PETI - Planejamento Estratégico de TI, documento este que deverá estar pronto em 60 dias úteis, conforme prazos do Edital.

Logo em seguida, será iniciada a construção do PDTI, cuja base estará sendo preparada com a elaboração do PETI.

Sendo assim, conseguiremos formalizar o PETI e PDTI ainda na gestão de 2014, revendo e alinhando a governança corporativa da EMBRATUR, no tocante à Tecnologia da Informação, conforme solicitado pelos Órgãos de Controle e aderente às melhores práticas do mercado.”



Análise do Controle Interno

O gestor apresentou informações acerca das ações adotadas, no exercício de 2014, no sentido de formalizar o PDTI da Embratur. No entanto, as providências não se consubstanciam na elaboração e na aplicação do PDTI da Entidade, de forma que as ações envidadas não resultaram, ainda, no produto final requerido.

Recomendações:

Recomendação 1: Requerer, junto à consultoria especializada contratada, a elaboração do PDTI da Embratur, de forma que as ações executadas no âmbito da CTEC estejam alinhadas estrategicamente com o negócio institucional da Embratur.

Recomendação 2: Proceder à formalização e à institucionalização do PDTI, elaborado pela consultoria contratada, na estrutura da Embratur.

3.1.3.5 INFORMAÇÃO

Informações acerca da utilização, por empresa contratada, da Metodologia de Desenvolvimento de Software adotada pela Embratur.

Fato

As boas práticas de TI, consignadas no Acórdão TCU nº 3.132/2012 – Plenário, recomendam que se adote e mantenha padrões para todos os desenvolvimentos e as aquisições de sistemas, seguindo uma metodologia, do início do projeto até a entrega final, e inclua liberações formais para os marcos-chave de acordo com os critérios de aceitação definidos.

Ao analisar aspectos de desenvolvimento de *software* no contexto da Embratur, foi identificado que a Entidade possui Metodologia de Desenvolvimento de Software (MDS), conforme preconizam as boas práticas de governança em Tecnologia da Informação. O documento que formaliza tal metodologia foi elaborado utilizando como referência o MDS adotado no Tribunal Superior do Trabalho (TST). Conforme seu capítulo 1, referente ao objetivo da metodologia:

“Este documento tem por finalidade descrever as adaptações da metodologia de desenvolvimento de sistemas ‘TST-UP’, definida na Ata de Registro de Preços do Tribunal Superior do Trabalho, para atender às necessidades e realidade da Embratur, pois artefatos que não condizem com a natureza da demanda e não agregam valor ao sistema não precisam ser criados/atualizados”.

No exercício de 2013, a Embratur utilizava o Contrato nº 09/2011, vigente à época, cujo escopo incluía a prestação de serviços de desenvolvimento de *software*, com a empresa Squadra Tecnologia S/A, CNPJ 41.893.678/0001-28, originado de adesão à Ata de Registro de Preços do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

No entanto, identificou-se que a empresa contratada para o fornecimento de serviço de desenvolvimento de *software* não aplicava a MDS da Embratur na implementação/manutenção de sistemas da Entidade. O gestor informou, por meio do



Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, que “A fábrica prestadora de serviço utiliza metodologia de desenvolvimento de software própria”, mas não mencionou se tal metodologia estaria ou não aderente àquela utilizada pela Embratur. A utilização de diferentes metodologias de desenvolvimento de software, a depender de quem está a cargo da específica implementação, 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 inserção de novas funcionalidades.

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 041/CTEC/DAFIN/2014, de 14/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, o Coordenador Substituto da Coordenação de Suporte Tecnológico apresentou a seguinte manifestação:

“Informamos que a metodologia de desenvolvimento de software utilizada pela fábrica prestadora de serviço é aderente à MDS da Embratur. A empresa já estava entregando os artefatos previstos de acordo com os padrões da MDS da Embratur. Atualmente as documentações dos sistemas já estão padronizadas.

Complementamos informando que o contrato 09/2011 teve seu encerramento em 12/2013.

Contudo diante da necessidade do órgão foi aberto novo processo de contratação para o serviço de desenvolvimento de sistemas onde foi introduzido em seu termo de referência a metodologia de desenvolvimento de sistema (MDS) a ser utilizada neste novo contrato.

Este contrato foi assinado em jan/2014 estando em vigor com a aplicação da MDS.”

Dessa forma, conforme as informações apresentadas, verifica-se que a Embratur orienta as empresas contratadas para a prestação de serviço de desenvolvimento de software para que adotem a Metodologia de Desenvolvimento de Software definida pela Entidade.

4 GESTÃO FINANCEIRA

4.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

4.1.1 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da gestão das renúncias tributárias de responsabilidade da Embratur durante o exercício de 2013.

Fato

Conforme regulamentado pelo Decreto nº 6.761, de 05/02/2009, e pela Portaria Conjunta Embratur/MDIC nº 15, de 18/06/2009, a Embratur é responsável pela concessão de renúncias tributárias, na modalidade redução a zero da alíquota de Imposto sobre a Renda (IR) sobre remessas ao exterior destinadas à promoção turística brasileira.



A medida fiscal relaciona-se ao estímulo à participação de empresas nacionais em eventos turísticos no exterior e a consequente promoção dos destinos turísticos do país. Na concessão da renúncia tributária são abrangidas as despesas decorrentes da participação em eventos, como feiras e exposições no exterior, inclusive despesas realizadas nos citados eventos, tais como propagandas, pesquisas de mercado, montagem e desmontagem de estande, aluguel de itens para compor estande e contratação de profissionais de apoio.

Apesar de a Embratur ser a responsável pela concessão administrativa das renúncias tributárias, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) se incumbiu de disponibilizar os dados do registro da operação e da identificação fiscal da fonte pagadora do rendimento à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), do Ministério da Fazenda, em meio eletrônico.

O Sistema de Registro de Informações de Promoção (SISPROM), disponível no endereço eletrônico do MDIC, é a ferramenta virtual onde são cadastradas as operações de promoção de produtos e serviços com benefício fiscal de redução a zero do IR, antes de efetuadas as remessas para pagamento de despesas com a participação em eventos no exterior.

Extraí-se das informações contidas no Relatório de Gestão da Embratur, gestão 2013, e no Memorando DFI/SBT nº 62/2014, de 28/05/2014, encaminhado pelo Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, que o Decreto nº 6.761/2009 não estabeleceu medidas de compensação, de contrapartida dos interessados na fruição do benefício tributário, de metas a serem alcançadas, tampouco de indicadores de gestão vinculados à concessão de renúncia tributária.

Ainda de acordo com o citado Relatório de Gestão, a Embratur não efetuou comunicação à SRFB no exercício de 2013, uma vez que não houve descumprimento da legislação por parte dos beneficiários.

Os dados contidos na planilha anexa ao Memorando DFI/SBT nº 62/2014 e no Relatório SISPROM – Módulo Turismo 2013, extraído do sítio eletrônico do MDIC, demonstram que foi concedido o valor total de R\$ 1.794.220,60 em renúncia de receitas no exercício em análise, sobre o valor total de remessas ao exterior de R\$ 10.167.226,32. Assim, considerando os dados expostos, e as atribuições da Embratur no processo de concessão de renúncias, a Entidade apresentou razoável nível de adequabilidade da gestão das renúncias tributárias durante o exercício de 2013.

4.1.1.2 INFORMAÇÃO

Publicação do Relatório SISPROM contendo as informações consolidadas sobre os registros efetuados sobre as renúncias tributárias de responsabilidade da Embratur em 2013.

Fato

Ao realizar consulta no sítio eletrônico da Embratur, em 11/06/2014, verificou-se a divulgação do Relatório SISPROM – Módulo Turismo, com dados consolidados do exercício de 2013. Apesar de o art. 8º da Portaria Conjunta Embratur/MDIC nº 15, de 18/06/2009, prever a publicação semestral do relatório, localizou-se apenas um documento relativo ao exercício de 2013, com dados consolidados. O citado relatório



informa a quantidade de contribuintes beneficiados por Unidade da Federação, o valor renunciado no exercício e a quantidade total de registros no sistema.

Conforme o documento, as nove pessoas jurídicas beneficiadas com a redução a zero da alíquota de IR sobre remessas ao exterior situam-se no Distrito Federal, em Mato Grosso do Sul, em Minas Gerais, no Paraná, em Pernambuco, no Rio de Janeiro e em Santa Catarina. Foram registrados 181 processos para a concessão de renúncia de receitas do IR em 2013. Como resultado, houve concessão no valor total de R\$ 1.794.220,60 em renúncia de receitas.

Registra-se que no site da Entidade constam também o relatório referente ao exercício de 2012 e o relatório referente aos exercícios de 2009 a 2011. Em análise às informações dos citados relatórios, verifica-se o aumento de registros de processos para a concessão de renúncia de receitas, a manutenção do quantitativo de contribuintes e a diminuição do valor renunciado ao se comparar o exercício de 2013 com o exercício de 2012, conforme o quadro a seguir.

Quadro: Dados sobre a concessão de renúncias tributárias nos exercícios de 2009 a 2013.

Exercício	Quantidade de contribuintes beneficiados	Quantidade de processos registrados no SISPROM	Valor Renunciado (R\$)
2013	9	181	1.794.220,60
2012	9	110	5.561.052,19
2011	14	52	620.315,82
2010	17	281	6.229.622,91
2009	9	134	1.820.154,50

Fonte: Relatórios do SISPROM disponibilizados no sítio eletrônico da Embratur (consulta em 25/06/2014).

4.1.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação dos controles internos administrativos da Gestão das Renúncias Tributárias de responsabilidade da Embratur, relativos ao exercício de 2013.

Fato

De modo a avaliar os controles internos instituídos pela Entidade na gestão das renúncias tributárias em 2013, a equipe de auditoria encaminhou a SA nº 201405908-11, de 12/06/2014, posteriormente respondida pelo gestor, por intermédio do Memorando DFI/SBT nº 067/2014, encaminhado via Ofício nº 27/2014/AUDIT, de 18/06/2014.

Quanto ao “ambiente de controle”, constata-se que a renúncia tributária do Imposto sobre a Renda – IR concedida pela Embratur está regulamentada pelo Decreto nº 6.761/2009 e disciplinada pela Portaria Conjunta Embratur/MDIC nº 15/2009. Adicionalmente, a autarquia conta com setor específico para a análise dos requerimentos de benefícios tributários e emissão de pareceres técnicos financeiros pertinentes, denominado Serviço de Benefícios Tributários, da Diretoria de



Administração e Finanças (SBT/DFIN/DAFIN), com competências definidas no art. 37 do Regimento Interno da Embratur.

O SBT/DFIN/DAFIN conta com dois colaboradores: uma chefe de serviços de benefícios tributários e um agente administrativo. Conforme informado no memorando anteriormente citado, as atribuições desses dois colaboradores consistem em receber e analisar o requerimento e os documentos pertinentes à concessão da renúncia, abrir processos e encaminhá-los para análise técnica, emitir parecer técnico e parecer financeiro sobre a matéria, bem como efetuar registros no SISPROM.

Além da Diretoria de Administração e Finanças (DAFIN), a Diretoria de Produtos e Destinos (DPROD) também está envolvida no processo de gestão das renúncias tributárias sob a responsabilidade da Embratur e desempenha tarefas relacionadas à análise dos pleitos e documentações à luz do Decreto nº 6.761/2009. As demais diretorias da Entidade desempenham tarefas conforme o enquadramento da despesa. O gestor pontuou que se encontra em fase de elaboração uma portaria interna para disciplinar a matéria. Logo, verifica-se a necessidade de conclusão e de implementação desse normativo.

Quanto à “avaliação de riscos”, o gestor não informou os eventuais mecanismos instituídos para identificar fragilidades e potenciais riscos no desempenho da gestão da concessão de renúncias tributárias, no âmbito da Embratur.

No que concerne aos “procedimentos de controle”, a segregação de funções atinentes à concessão de benefícios tributários pode ser notada pela distribuição de tarefas administrativas entre o SBT/DFIN/DAFIN, a DPROD e demais diretorias da Embratur. Mesmo com a positivação das atribuições do SBT/DFIN/DAFIN no art. 37 do Regimento Interno da Entidade, salienta-se a importância da normatização das atribuições das demais diretorias envolvidas.

Ainda sobre os “procedimentos de controle”, a análise das prestações de contas das renúncias concedidas fica a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Para tanto, o art. 10 do Decreto nº 6.761/2009 disciplina que a fonte pagadora, a partir de 2009, deverá prestar informações à SRFB sobre os valores pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos ao exterior, identificando o beneficiário do rendimento, bem como o país de residência.

Assim, enquanto a Embratur se encarrega do enquadramento das atividades como promoção turística, antes do deferimento da renúncia; a SRFB analisa as informações prestadas sobre os valores remetidos a residentes ou domiciliados no exterior.

Para o exercício das fiscalizações das ações realizadas após a concessão da renúncia, o art. 7º do Decreto citado prevê a obrigação de a pessoa que efetuar o pagamento de rendimento a beneficiário manter em seu poder, pelo período determinado pela legislação tributária, a fatura ou outro documento comprobatório, bem como o contrato de câmbio e os documentos relativos ao pagamento.

Quanto ao aspecto “informação e comunicação”, o gestor afirmou não haver indicadores instituídos. E, por fim, quanto ao “monitoramento”, o gestor informou que não foram feitas recomendações dos órgãos de controle (Auditoria Interna, Ministério Público, CGU e TCU) no exercício de 2013.

Assim, ante a presença de normativos e de setores específicos para o tratamento das renúncias, bem como da segregação de funções, verifica-se que a Embratur implementou medidas para assegurar a consistência dos controles internos relativos à



concessão da renúncia tributária prevista no Decreto nº 6.761/2009. Salienta-se, porém, a importância de se implementar mecanismos para identificar fragilidades e riscos no desempenho da gestão da concessão das renúncias tributárias.

4.1.1.4 INFORMAÇÃO

Avaliação da amostra de processos de concessão de renúncias tributárias realizadas em 2013, de responsabilidade da Embratur.

Fato

A partir dos dados extraídos do Relatório do SISPROM, as três pessoas jurídicas mais beneficiadas pelas renúncias de receita de IR concedidas pela Embratur no exercício de 2013 foram a Gauche Promoções e Eventos Ltda., CNPJ 40.234.254/0001-99, a Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí – AMFRI, CNPJ 82.747.460/0001-42, e a Unidade Nordeste Participações e Investimentos Ltda., CNPJ 05.326.677/0001-38; favorecidas nos totais de R\$ 831.526,87, R\$ 544.347,75 e R\$ 216.621,98; respectivamente. Juntas, as entidades citadas receberam 88,75% do total das renúncias concedidas pela Entidade.

A partir dos critérios de materialidade e de criticidade, a equipe de auditoria analisou três processos de renúncias tributárias concedidas pela Embratur às empresas mais beneficiadas no exercício de 2013, conforme a seguir relacionados:

Quadro: Processos selecionados para compor a amostra de análise.

Processo (nº)	Requerente (CNPJ)	Valor do evento (R\$)	Isenção concedida (R\$)	Registro SISPROM (nº)
72100.000642/2013-14	Unidade Nordeste e Participações e Investimentos Ltda. (05.326.677/0001-38)	615.049,05	108.538,32	T20130086
72100.000364/2013-03	Gauche Promoções e Eventos Ltda. (40.234.254/001-83)	309.910,57	54.690,23	T20130055
72100.001077/2013-11	Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí – AMFRI (82.747.460/0001-42)	1.850.580,00	326.573,70	RT20130070

Fonte: Planilha disponibilizada pela Embratur anexa ao Memorando DFI/STB nº 62/2014.

A partir da análise dos processos que compõem a amostra, verifica-se que a sistemática para a concessão das renúncias tributárias se inicia com a apresentação do requerimento pela pessoa jurídica à Embratur, nos termos do modelo disponibilizado no Anexo I da Portaria Conjunta Embratur/SECEX nº 15/2009, contendo dados sobre o evento, a descrição dos produtos, a apresentação da fatura e os dados do beneficiário da remessa. São ainda apresentados, junto com o requerimento, documentos relativos ao contrato social da empresa e suas alterações, documento de identidade do representante da



pessoa jurídica, certidões negativas junto à Previdência e à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Posteriormente, o Serviço de Benefícios Tributários (SBT/DFIN/DAFIN) encaminha o processo para análise junto à Diretoria de Produtos e Destinos (DPROD), que emite Nota Técnica quanto à pertinência do pleito, de acordo com os critérios do Decreto nº 6.761/2009. Estando de acordo com o normativo, o processo é devolvido ao SBT/DFIN/DAFIN, onde é emitida outra Nota Técnica para finalização da instrução processual. Por fim, o Coordenador Geral de Finanças, da Diretoria de Administração e Finanças (DAFIN) dá o aval para que o processo seja registro no Sistema de Registro de Informações de Promoção (SISPRM).

Observou-se que os três processos selecionados para análise passaram pelos trâmites descritos, com a apresentação de requerimentos e documentos, bem como a apreciação deles pelos setores competentes na Embratur. Ante o reconhecimento da pertinência das atividades com os critérios dispostos no art. 1º do Decreto nº 6.761/2009 pela Embratur, houve a autorização e o posterior registro no SISPRM.

5 CONTROLES DA GESTÃO

5.1 CONTROLES EXTERNOS

5.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

5.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU.

Fato

Por meio de pesquisa no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União – TCU, em 17/04/2014, acerca de Acórdãos e de Decisões, incluindo os inseridos em “Relações”, não foram identificados Acórdãos contendo determinações expressas expedidas pelo TCU para acompanhamento de implementação das recomendações pela Secretaria Federal de Controle Interno ou pela Controladoria-Geral da União, no exercício de 2013, em relação à gestão do Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur e da Unidade a ele agregada, denominada Fundo de Investimentos Setoriais do Turismo – Fiset/Turismo.

Adicionalmente, requisitou-se, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201405908/08, de 02/06/2014, informações acerca dos procedimentos e rotinas da Embratur para a identificação dos Acórdãos, emanados pelo TCU, referentes à atuação e à gestão da referida Entidade.

Assim sendo, a Embratur, por intermédio do Ofício nº 24/2014/AUDIT, de 06/06/2014, respondeu que a Divisão de Auditoria Preventiva da AUDIT realiza acompanhamento diário, por meio da leitura do Diário Oficial da União e dos informativos de jurisprudência, obtidos no sítio do Tribunal de Contas da União - TCU. Após essa verificação, em caso de constatação de referências à Embratur, a AUDIT encaminha circulares para as áreas diretamente citadas e/ou interessadas.

A referida solicitação de auditoria também requisitou informações sobre a existência de rotinas de acompanhamento e de atendimento das determinações emanadas pelo TCU. Adicionalmente, em caso de existência dessas rotinas, solicitou-se a descrição da



atuação da Entidade no monitoramento do atendimento às determinações, bem como em relação ao atendimento dos prazos prescritos e à identificação dos gargalos e dos pontos críticos relacionados à implementação das determinações do TCU.

O gestor, em resposta a esses questionamentos, informou que há um procedimento para o acompanhamento e o atendimento das determinações referentes à gestão e à atuação da Embratur, que é executado por meio do preenchimento e do acompanhamento das planilhas de controle permanente, que contêm os prazos e os conteúdos dessas determinações.

Por fim, a Solicitação de Auditoria nº 201405908/08 requisitou, em complemento aos questionamentos anteriores, a apresentação, por parte da Embratur, do(s) normativo(s) que formaliza(m) as rotinas de acompanhamento e de atendimento das determinações emanadas pelo TCU e/ou determinem os responsáveis pelo monitoramento dessas determinações, caso exista(m).

Em resposta, a Embratur informou que não existem normativos que formalizem esses procedimentos, em virtude da baixa quantidade de determinações do TCU a ela endereçadas. Segundo o gestor, a abrangência da Embratur restringe-se a uma sede com menos de 200 servidores, resultando em julgamento de, em média, menos de três processos por ano.

5.2 CONTROLES INTERNOS

5.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

5.2.1.1 INFORMAÇÃO

Situação atual das recomendações efetuadas pela CGU à Embratur por ocasião da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2012.

Fato

Em análise ao Relatório de Gestão do Instituto Brasileiro de Turismo, atinente ao exercício de 2013, e às respostas do Plano de Providências Permanente – PPP referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145, que tratou do exame da gestão da Entidade em 2012, foram identificadas recomendações pendentes de atendimento por parte da Embratur. Das 21 recomendações exaradas pela Secretaria Federal de Controle Interno, referentes ao exercício de 2012, 10 recomendações foram atendidas (47,6%).

Para as 11 recomendações restantes, as providências relatadas não foram suficientes para dar total cumprimento a elas, sendo que 6 recomendações foram consideradas parcialmente atendidas. Assim, constatou-se que 5 (23,8%) das recomendações emitidas pela Secretaria Federal de Controle Interno (de um total de 21 recomendações) continuam pendentes integralmente de atendimento, enquanto que 6 recomendações, de um total de 21 (28,6%) estão parcialmente atendidas. No quadro a seguir, estão dispostas as recomendações, assim como a situação atual de cada uma delas.

Quadro – Avaliação do atendimento às recomendações exaradas pela CGU, constantes do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145, da Embratur, referente ao exercício de 2012.



Item do Relatório Anual de Contas nº 201306145 (Descrição Sumária)	Recomendação	Situação atual do atendimento à Recomendação
1.1.1.1 - 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.	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	As respostas do Plano de Providências Permanente – PPP e o Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013, baseiam-se nas informações contidas no Memorando nº 89/DAFIN, de 25/09/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 46/2013/AUDIT, de 14/10/2013, para apresentar sua argumentação para as recomendações referentes ao item 1.1.1.1. O posicionamento do gestor é no sentido de desqualificar a comparação de preços feita entre o Contrato nº 12/2009 e o contrato oriundo do Pregão MDS nº 53/2012, informando que aquele contrato possui escopo mais amplo que este. No entanto, conforme já explicitado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145, a constatação não diz respeito aos preços da Ata de Registro de Preços que originou o Contrato nº 12/2009, uma vez que ela foi elaborada para atender às necessidades da UFBA. A questão central foi a 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. Nesse sentido, a comparação de preços realizada com o Pregão MDS nº 53/2012 objetivou apenas demonstrar a diferença de valores para a prestação de serviços que são essencialmente os mesmos do Contrato nº 12/2009 para um parque tecnológico mais compatível com o da Embratur. Por isso, a constatação trata de realização de despesa antieconômica, e não de superfaturamento. Apesar das informações apresentadas pelo gestor, não foi comprovado o ressarcimento dos valores financeiros pagos de forma imprópria pela Embratur, no exercício de 2012. Desta forma a recomendação é considerada não atendida.



1.1.1.1 - 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.	Apurar responsabilidade pela contratação de serviços de Tecnologia da Informação por meio do Contrato nº 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.	Conforme análise das informações apresentadas pelo gestor, não foi comprovada a apuração de responsabilidade pela contratação e suas prorrogações contratuais realizadas de forma imprópria. Em manifestação complementar, por meio do Memorando nº 041/CTEC/DAFIN/2014, de 14/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, o Coordenador Substituto da Coordenação de Suporte Tecnológico apresentou trechos do Acórdão nº 1202/2014 – TCU Plenário a fim de apontar a concordância da Embratur com o teor do Acórdão, especialmente quanto aos votos da Relatoria e do Revisor. No entanto, o referido Acórdão analisa escopo distinto dos trabalhos de Auditoria tratados nesta análise. Logo, a recomendação é considerada como não atendida.
2.1.2.4 – Ausência de orçamento detalhado que expresse a composição de todos os custos unitários do Contrato nº 06/2012.	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.	Em atendimento à SA nº 201405908/09, de 04/06/2014, foi apresentada a Nota Técnica da Diretoria de Marketing, anexada ao Ofício nº 25/2014/AUDIT, de 10/06/2014. O conteúdo da nota técnica refere-se à apresentação dos valores das contrapartidas constantes das cotas de patrocínio em 2013. A DMARK relacionou três contratos firmados pela Embratur no exercício de 2013. Todavia, em reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 09/07/2014, entre a CGU e a Embratur, bem como por intermédio do Memorando nº 549/2014-DMARK/EMBRATUR, de 16/07/2014, encaminhado pelo Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, foi informado que o processo de patrocínio é diferente de outros processos licitatórios e que nem sempre é possível aferir os custos unitários das transações efetuadas. Assim sendo, essa exigência será realizada apenas quando possível e necessária à adequabilidade e à legalidade da transação. Diante dos novos fatos apresentados, a recomendação é considerada atendida.



2.1.3.4 – Inconsistência das informações de metas físicas e financeiras de ações orçamentárias de menor materialidade sob a responsabilidade da Embratur.	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.	As respostas do Plano de Providências Permanente – PPP e o Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013, baseiam-se nas informações contidas no Memorando nº 335/2013/DMINT, de 05/09/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 46/2013/AUDIT, de 14/10/2013, para apresentar sua argumentação para a recomendação referente ao item 2.1.3.4. Foi informado o acatamento à recomendação, com vistas a promover a readequação da meta física, no entanto, não foi apresentada documentação que comprovasse o atendimento da recomendação. Em relação à Ação 8944, a Entidade informou por meio do Memorando nº 129/2014/GABIN, de 30/05/2014, anexado ao Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, que no exercício de 2013, ocorreu uma mudança quanto à disposição das ações finalísticas da Embratur. Várias Ações, incluindo a Ação 8944, foram transformadas em Planos Orçamentários, sendo então incorporadas em uma única Ação Orçamentária, a 20Y5 – Promoção Turística do Brasil no Exterior, pertencente ao Programa 2076 – Turismo. Entre os planos orçamentários está o PO0005 – Cooperação para Promoção Turística, que tem o mesmo conteúdo da antiga Ação 8944, objeto da recomendação em análise. No Memorando nº 141/2014/GABIN, de 20/06/2014, anexado ao Ofício nº 28/2014/AUDIT, de 20/06/2014, consta informação de que o citado PO0005 é executado por intermédio de descentralização de recursos financeiros da Embratur para o Ministério das Relações Exteriores. Apesar da execução efetiva por outro ministério, cabe à Embratur a definição e o acompanhamento das metas referentes ao PO0005 – Cooperação para Promoção Turística, o que não foi demonstrado pela Embratur. Assim, a recomendação é considerada não atendida.
	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.	As respostas do Plano de Providências Permanente – PPP e o Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013, informam que foram apresentadas a Portaria Embratur/MTur nº 87, de 16/07/2013, que estabelece o Manual de Capacitação dos servidores da Embratur, bem como a Portaria Embratur/MTur nº 113, de 10/09/2013, que estabelece o regulamento para a concessão de Incentivo Educacional. Adicionalmente, foi encaminhado o plano de capacitação para o exercício 2013. As informações foram prestadas por meio do Memorando nº 085/DAFIN, de 16/09/2013, anexado ao Ofício nº 39/2013/AUDIT. Considera-se a recomendação atendida, considerando o encaminhamento das portarias que estabelecem a política de capacitação dos servidores da Embratur, bem como pelo encaminhamento do plano de capacitação do exercício de 2013.



2.1.3.5 – Ausência de publicação das ações realizadas pela Embratur referentes à Copa do Mundo FIFA 2014 no Portal da Transparência.	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.	Foi entregue documentação à CGU na Reunião de Busca Conjunta de soluções do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas (exercício 2013), realizada em 09/07/2014, demonstrando que foram publicados os gastos, realizados pela Embratur, relacionados à Copa do Mundo FIFA 2014 no Portal da Transparência. No entanto, em consulta em 22/07/2014 ao referido Portal, especificamente na seção “Copa 2014 – Transparência em 1º lugar”, no campo “Ações e Empreendimentos”, no tema “Comunicação”, na aba “Internacional”, foram verificadas algumas situações relacionadas a falhas de preenchimento de informações. Como exemplo dessas falhas cita-se: a) o valor total contratado (correspondente a R\$ 2.800.000,00) é inferior ao valor executado/pago (correspondente a R\$ 3.565.421,89); b) a ausência de detalhamento de dados acerca das licitações efetuadas, tais como o número e o valor individual de cada licitação; e c) ausência de inserção de dados e documentos relativos aos relatórios de execução. Sendo assim, considera-se a recomendação como parcialmente atendida.
---	---	--



3.1.1.1 - 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.	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.	O Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013, cita o Memorando DMINT nº 345/2013, de 16/09/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 46/2013/AUDIT, de 14/10/2013, em que a área técnica elenca as formas de controle adotadas para avaliação dos resultados quantitativos e qualitativo das ações realizadas. O referido relatório também menciona o Memorando nº 321/2013/CGPR/DPROD, de 12/12/2013, o qual apresenta alguns critérios que, segundo a Coordenação Geral de Promoção – CGPR da Diretoria de Produtos e Destinos - DPROD, visam ao melhor alinhamento quanto às demandas das áreas finalísticas para execução de ações/eventos por meio dos contratos de competência da CGPR. Os citados critérios definidos pela CGPR tratam de prazo para o envio de projetos; de características dos projetos; de limites quanto ao número de participantes; e regras relacionadas ao cancelamento de ações previstas no planejamento anual. Adicionalmente, por meio Memorando CGPR/DPROD nº 164, de 16/07/2014, encaminhado pelo Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, o Coordenador Geral de Promoção/DPROD acrescentou que essa Diretoria vem adotando as medidas possíveis no sentido de tangibilizar os resultados da gestão. Dentre essas medidas estão o controle da execução da agenda de feiras, compilado trimestralmente, com o comparativo entre o planejamento e a execução da Agenda de Promoção do Turismo Brasileiro. Além disso, informou que foi implementada pesquisa junto aos cooperados para mensuração objetiva de resultados da atuação em cada feira ou evento de turismo. Em análise ao conteúdo dos expedientes apresentados, verifica-se que as informações relatadas referem-se às ações empreendidas pela DPROD, contudo não foram apresentadas as ações executadas por outras Diretorias da Entidade, no que tange ao aprimoramento dos controles internos em relação à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos de suas gestões. Assim, a recomendação é considerada parcialmente atendida.
--	--	--

3.1.2.1 – Deficiência de gestão na utilização de indicadores de desempenho na Embratur durante o ano de 2012	Formular e monitorar, em conjunto com as áreas fins e meio da Embratur, indicadores de desempenho de gestão.	Por meio do Anexo XI do Ofício nº 48/2013/AUDIT, de 04/12/2013, e do Ofício nº 22/2014/AUDIT, de 02/06/2014, verificou-se deficiência na gestão dos indicadores de desempenho da Entidade. Primeiramente, constatou-se a ausência de utilização desses indicadores durante o exercício de 2013. Posteriormente, observou-se divergência das informações prestadas pela Embratur acerca desse instrumento de controle. Ademais, identificou-se que foram formulados no exercício sob exame 17 indicadores, que apresentaram, inicialmente, fragilidades que serão abordadas em item específico deste Relatório. Posteriormente, no entanto, por intermédio do Memorando nº 006/ASGOV, de 16/07/2014, foram encaminhados 14 indicadores de desempenho considerados, a partir das análises realizadas, satisfatórios e adequados às atividades desempenhadas pela Embratur. Desta forma, considera-se a recomendação parcialmente atendida, vez que não houve a implementação dos referidos indicadores. Deve-se se atentar, contudo, à necessidade de monitoramento dos resultados desses indicadores.
3.1.3.1 – 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).	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).	As respostas do PPP e o Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013, apresentam o Memorando nº 89/DAFIN, de 25/09/2013, encaminhado por meio do Ofício nº 46/2013/AUDIT, de 14/10/2013. No documento, a Coordenação de Suporte Tecnológico – CTEC da Diretoria de Administração e Finanças - DAFIN afirma que está em andamento o processo de contratação de consultoria para auxiliar na elaboração do PDTI (Processo nº 72100.000157/2013-41), Adicionalmente, por intermédio do Memorando nº 041/CTEC/DAFIN/2014, de 14/07/2014, encaminhado via Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, foi informado que no dia 09/07/2014 foi aberta Ordem de Serviço para o apoio à elaboração do Planejamento Estratégico de TI – PETI e, logo em seguida, será iniciada a construção do PDTI. Logo, segundo o gestor, ainda na gestão de 2014, a Embratur conseguirá formalizar esses dois documentos estratégicos para o Instituto. Todos os fatos apontados demonstram que, a despeito da iniciativa realizada pela Entidade, a recomendação ainda não foi atendida. Essa pendência será tratada em item específico deste Relatório.



3.1.3.2 – Ausência de uma Metodologia de Desenvolvimento de Software definida e homologada para a UJ.	Definir e homologar Metodologia de Desenvolvimento de Software (MDS) para a Unidade de TI da Embratur.	De acordo com a documentação apresentada por meio do Memorando nº 36/2014 – CTEC, de 28/05/2014, encaminhado pelo Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014, houve a definição e homologação da MDS própria da Embratur Adicionalmente, por intermédio do Memorando nº 041/CTEC/DAFIN/2014, de 14/07/2014, encaminhado via Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, foi identificado, conforme informações prestadas pelo gestor, que a Embratur orienta a empresa contratada para o fornecimento de serviço de desenvolvimento de software para que aplique a MDS da Entidade, de forma que seja uniforme tal procedimento no âmbito da Unidade. Diante do exposto, considera-se a recomendação atendida.
3.1.3.3 – Inexistência de link de internet direto para site institucional da Embratur	Disponibilizar informações institucionais da Embratur diretamente através do endereço www.embratur.gov.br.	Em consulta ao sítio eletrônico “embratur.gov.br”, em 28/05/2014, constatou-se que a recomendação foi atendida, tendo em vista que se trata de site institucional, o qual contém informações sobre estrutura, história, notícias, dentre outras atinentes às atividades inerentes à atuação da Entidade. Assim sendo, considera-se a recomendação atendida, em que pese ter sido identificado que informações que deveriam constar desse sítio eletrônico estavam sendo publicadas em sítio eletrônico diverso, como registrado no item 1.1.2.11 deste Relatório.
3.1.3.4 – Desempenho de atividade de gestão de TI por servidores que não possuem formação específica (na área) e por mão-de-obra terceirizada.	Compor a equipe de Coordenação de Suporte Tecnológico com servidores que detenham conhecimento específico na área de Tecnologia da Informação.	As respostas do PPP e o Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013, apresentam o Memorando nº 089/2013-CTEC, encaminhado por meio do Ofício nº 46/2013/AUDIT, de 14/10/2013. No documento encaminhado, a CTEC mencionou novamente as tentativas sem êxito realizadas junto ao MPOG para a obtenção da cessão de servidores da área de TI. A Entidade mencionou que está empenhada em resolver a situação buscando autorização para a criação de carreira da área de TI no seu quadro de pessoal, com vistas à realização de concurso público. Em que pesem os esforços demonstrados, observa-se que a equipe não foi recomposta no âmbito da CTEC, conforme as necessidades da Embratur. Desta forma, a recomendação é considerada como parcialmente atendida. Nesse sentido, a Embratur deve continuar envidando esforços com o intuito de compor o seu quadro de pessoal na área de tecnologia.



6.1.1.2 – Deficiência da pesquisa de mercado para a prorrogação do Contrato nº 35/2007, formalizada pelo Sétimo Termo Aditivo, referente à renovação da locação de imóvel de terceiro pela Embratur.	Por ocasião das prorrogações contratuais, ou de nova contratação, promover pesquisa de mercado de locação de imóveis que contenham características semelhantes àquelas 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.	Em atendimento a SA nº 201405908/09, de 04/06/2014, foi apresentado o Memorando nº 55/DMP/2014, de 09/06/2014, anexado ao Ofício nº 25/2014/AUDIT, de 10/06/2014. O citado expediente apresenta documentação relacionada à renovação da locação do imóvel localizado no SCIA Quadra 14 Conjunto 03 Lote 01 - Guará/DF. Foi apresentado o Laudo de Avaliação nº 09061717952/13, elaborado pela empresa Central de Avaliações e Perícias, constando pesquisa de mercado para avaliar se o preço para renovação da locação estava condizente com o valor de mercado. No mapa de apuração consta pesquisa de mercado de três imóveis, incluindo o imóvel para renovação. Os valores da locação e o valor proporcional da área construída foram os menores cotados. A imobiliária apresentou o valor de R\$ 16.387,08 e o valor proporcional ao metro quadrado da área construída foi de R\$ 27,31m². Portanto, a documentação apresentada é considerada suficiente para que a recomendação seja considerada atendida.
6.1.1.3 – Avaliação de imóvel sob a responsabilidade da Embratur com prazo de validade vencido há mais de cinco anos.	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.	As respostas do PPP e o Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013, citam as informações apresentadas por meio do Memorando nº 103/2013/DMP, anexado ao Ofício nº 46/2013/AUDIT, de 14/10/2013. O expediente informa que foi encaminhado o laudo de reavaliação do imóvel localizado no município de Manaus/AM à Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para homologação. Este imóvel está sob a responsabilidade da Embratur. Haja vista a informação prestada pelo gestor, considera-se a recomendação como atendida.
6.1.1.4 – 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.	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.	Por meio do Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013 e do Memorando nº 050/DAFIN, de 16/07/2014, encaminhado pelo Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, verificou-se a designação de servidores para atuarem como gestores dos imóveis sob a responsabilidade. Adicionalmente, foram apresentados documentos que comprovassem a realização de reavaliação nesses imóveis, bem como o cadastro desses no Sistema SPIUnet, demonstrando o bom gerenciamento dos bens imobiliários da Embratur. Todavia, não foi apresentada a formalização das atividades e das rotinas de trabalho nesse setor, como tratado pela recomendação. Assim, a gestão do patrimônio da Entidade ainda carece de normativos. Desta forma, a recomendação é considerada parcialmente atendida.



8.1.1.2 – 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.	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.	As respostas do PPP e o Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013, informam que o Memorando nº 81/2013/DAFIN, anexado ao Ofício nº 46/2013/AUDIT, de 14/10/2013, apresentou as providências realizadas quanto à recomendação. A informação refere-se à publicação da Portaria Embratur/MTur nº 105, de 30/08/2013, a qual instituiu Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do “Manual de Licitações e Gestão de Contratos Administrativos”, que consiste na normatização para o trâmite de processos e no estabelecimento de rotinas de critérios de sustentabilidade ambiental relacionados com a aquisição de bens e serviços e com as contratações públicas no âmbito da Embratur. Outra providência relatada foi a realização do curso de “Capacitação em Licitações Sustentáveis”, ministrado pela empresa RH Cursos e Treinamentos Empresariais, para 30 colaboradores da Autarquia. Embora apresentadas as providências no sentido de estabelecer rotinas para inserção dos critérios de sustentabilidade ambiental nos contratos da Embratur, como ainda não foi publicado o “Manual de Licitações e Contratos”, considera-se a recomendação parcialmente atendida.
8.3.1.2 – Deficiência na gestão de convênios no que tange ao processo de análise de prestação de contas e registro no sistema SICONV.	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.	O Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013, informou sobre a publicação da Portaria Embratur/MTur nº 144, de 18/11/2013, no Diário Oficial da União, de 20/11/2013. O citado normativo trata da aprovação do “Manual para Celebração de Convênios”. A análise à citada Portaria identificou o item “2” da Etapa 23 – Da Fase Final da Prestação de Contas, o qual estabelece prazos de cinquenta dias, trinta e cinco dias e cinco dias para a área técnica, a área financeira e o ordenador de despesas, respectivamente, analisarem as prestações de contas. A medida atende a recomendação sugerida quanto à necessidade de normativos, devendo haver implementação por parte dos setores envolvidos para dar cumprimento ao texto normatizado. Desta forma, a recomendação é considerada atendida.



	Providenciar a regularização dos registros no SICONV relacionados à situação atual em que se encontra a prestação de contas dos convênios.	Em análise ao Sistema Siconv, em 05/06/2014, constatou-se que o Convênio nº 756724/2011 foi cancelado; e os Convênios nº 769244/2012 e nº 762099/2011 já tiveram suas prestações de contas aprovadas. Posteriormente, com base no conteúdo das informações apresentadas via Memorando CGFI/DCV nº 15/2014, de 14/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, e com base em consulta realizada no Sistema Siconv, no dia 22/07/2014, observou-se que as situações de registros das prestações de contas dos Convênios nº 702077/2008 (Prestação de contas aprovada com ressalvas), 702338/2008 (Inadimplente) e 755399/2011 (Inadimplente), também foram regularizadas. Logo, verifica-se que houve atendimento à recomendação em comento. Contudo, a Embratur deve se ater à necessidade de dar prosseguimento à finalização da TCE pendente de finalização relacionada ao Convênio nº 702338/2008, e buscar a devolução do montante não aprovado relacionado ao Convênio nº 755399/2011, bem como adotar providências visando à resolução de outras pendências eventualmente existentes.
	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.	O Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013, informou sobre a publicação da Portaria Embratur/MTur nº 144, de 18/11/2013, no Diário Oficial da União, de 20/11/2013. O citado normativo trata da aprovação do “Manual para Celebração de Convênios”. A análise à portaria identificou o item "3" da Etapa 23 – Da Fase Final da Prestação de Contas, em que se estabelece que "as áreas técnica e financeira responsáveis pela análise da prestação de contas poderão, a seu critério, diligenciar por até duas vezes com vistas à regularização da mesma pendência, antes da emissão de parecer conclusivo". A medida atende a recomendação sugerida quanto à necessidade de normativos, devendo haver implementação por parte dos setores envolvidos para dar cumprimento ao texto. Desta forma, a recomendação é considerada atendida.



8.3.1.4 – Ausência de planejamento(s) anual(is) de fiscalizações de convênios no âmbito da Embratur no exercício de 2012.	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.	O Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013, informou que a Nota Técnica AUDIT nº 11/2013, de 06/09/2013 apresentou ao Gabinete da Presidência da Embratur as providências adotadas pela Auditoria Interna da Embratur, em coordenação com as Diretorias, em relação ao planejamento de fiscalizações de convênios de 2013. A citada nota técnica, encaminhada à CGU por meio do Ofício nº 46/2013/AUDIT, de 14/10/2013, trata de algumas regras sobre o planejamento das fiscalizações de convênios. Cita-se que a Portaria Embratur/MTur nº 28/2010, a qual aprova os critérios técnicos para celebração e fiscalização de convênios, define como um dos critérios para seleção dos convênios para fiscalização, o valor de R\$ 500.000,00. Também foram encaminhados quadros demonstrativos com os planejamentos das Diretorias referentes aos exercícios de 2012 e de 2013, contendo o quantitativo total de convênios selecionados para fiscalização. No total foram selecionados 14 convênios para serem fiscalizados no exercício de 2013, sendo que oito desses ajustes referem-se a valor superior a R\$ 500.000,00, cada um. Diante do exposto, conclui-se que a documentação encaminhada atende a recomendação.
--	---	--

Fontes: Plano de Providências Permanente de 2013 da Embratur, encaminhado por meio do Ofício nº 46/2013/AUDIT, de 14/10/2013; Relatório de Gestão da Embratur, referente ao exercício de 2013; Nota Técnica da Diretoria de Marketing, anexada ao Ofício nº 25/2014/AUDIT, de 10/06/2014, em resposta à SA nº 201405908/09, de 04/06/2014; Ofício nº 48/2013/AUDIT, de 04/12/2013, em resposta à SA nº 201315286/01, de 11/11/2013, correspondente a questionamentos formulados pela CGU acerca da avaliação da atuação de Auditoria Interna da Embratur durante o exercício de 2013; Ofício nº 22/2014/AUDIT, de 02/06/2014, em resposta à SA nº 201405908/02, de 19/05/2014; Ofício nº 25/2014/AUDIT, de 10/06/2014, em resposta à SA nº 201405908/02; Memorando nº 38/DAFIN, de 30/05/2014, e Memorando nº 129/2014/GABIN, de 30/05/2014, anexados ao Ofício nº 21/2014/AUDIT, de 30/05/2014; Memorando nº 141/2014/GABIN, de 20/06/2014, anexado ao Ofício nº 28/2014/AUDIT, de 20/06/2014; e Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, referente à análise da gestão 2013 da Embratur.

As recomendações parcialmente atendidas e não atendidas impactam na gestão da Embratur. Do total de 21 recomendações emitidas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306145, da Embratur, referente ao exercício de 2012, restaram cinco recomendações na situação de “não atendidas” e outras seis recomendações na situação “parcialmente atendidas”, as quais serão monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente, a ser apresentado pelo Gestor.

Desta forma, o índice de atendimento das recomendações foi de 47,6%, indicando deficiência da Entidade na implementação de providências efetivas para atender as recomendações emitidas pelo órgão de controle interno. Essa situação exige atenção da Embratur no sentido de aprimorar o seu controle com vistas à implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União.

A respeito dos controles internos mantidos pela Entidade para administrar o atendimento às recomendações emitidas pelo órgão de controle interno, a Embratur manifestou-se, por meio do Ofício nº 24/2014/AUDIT, de 06/06/2014, em resposta à

Solicitação de Auditoria nº 201405908/08 informando que as recomendações são encaminhadas para as áreas responsáveis, fornecendo-se prazo para atendimento de um dia a menos daquele concedido pela CGU, para que a AUDIT possa efetuar a análise da resposta.

Caso a resposta esteja de acordo, ela será encaminhada para a CGU por meio de Ofício. Se o atendimento não for considerado adequado, será reenviado para adequação pela área demandada e, após refeito e reavaliado pela AUDIT, caso a resposta seja considerada satisfatória, será encaminhada à CGU.

Em relação à ferramenta utilizada para monitorar o atendimento e os prazos relativos às recomendações, a Entidade informou que os prazos são monitorados pela Auditoria Interna por meio de planilha elaborada no Programa Excel, alimentada quando do recebimento das recomendações. Segundo informado pela Embratur, este sistema de controle emite lembretes de alerta quando do vencimento dos prazos estabelecidos.

Não existem normativos que formalizem esses procedimentos, a não ser aqueles constantes no “Manual de Auditoria”, conforme informação fornecida pela Entidade.

5.2.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

5.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Deficiências nos controles internos administrativos da Embratur, principalmente no que tange a formalização de rotinas e de normas nas áreas de gestão dos resultados quantitativos e qualitativos, dos indicadores de gestão, bem como de licitações e contratos firmados pela entidade.

Fato

O controle interno administrativo da Embratur foi avaliado com base na análise das rotinas e dos procedimentos implementados pela Entidade, quanto aos aspectos “Ambiente de Controle”, “Avaliação de Riscos”, “Procedimentos de Controle”, “Informação e Comunicação” e “Monitoramento”.

A avaliação em relação ao grau de implementação desses elementos, sua adequabilidade e sua compatibilidade com os objetivos da Entidade serão tratados a seguir. Salienta-se que o detalhamento de falhas eventualmente detectadas e das oportunidades de melhorias foi registrado em itens específicos deste relatório.

a) Ambiente de Controle

A avaliação a respeito do aspecto “Ambiente de Controle” tem como objetivo verificar se as atividades executadas pela Entidade estão formalizadas em normativos, orientações, informativos e manuais, avaliando a disponibilidade, a clareza e a eficiência dos eventuais regulamentos existentes.

Dentre os pontos positivos, relacionados a esse componente de controle interno, especificamente em relação à área de publicidade, identificam-se a existência de segregação de funções e a existência de manual formalizado de orientações de execução de contratos nessa área. Esse manual contém regras referentes à execução de seus contratos, informando, inclusive, procedimento de seleção interna entre as agências contratadas.



Outro ponto positivo a ser destacado refere-se à publicação e à implementação do “Manual para celebração de convênios”, utilizado na área de gestão das transferências voluntárias sob a responsabilidade da Embratur.

Todavia, como ponto negativo, registra-se a ausência de normativos que delimitem as atribuições e as responsabilidades, bem como as rotinas, nas áreas de gestão de resultados qualitativos e quantitativos, de indicadores de desempenho e de licitações e contratos, no exercício de 2013.

Menciona-se por fim, a necessidade de publicação e de implementação do “Manual de licitações e contratos”, na égide da Autarquia.

Apesar das iniciativas para o aprimoramento do “Ambiente de Controle”, a ausência de normativos para gestão de compras e contratações, assim como para a gestão dos resultados qualitativos e quantitativos e dos indicadores de desempenho, ainda constitui uma lacuna administrativa, fato que enseja a avaliação do “Ambiente de Controle” da Embratur na situação “Parcialmente Válido”. Essa classificação significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Entidade, porém, em sua maioria.

b) Avaliação de Risco

Quanto ao aspecto “Avaliação de Risco”, a Embratur foi questionada a respeito dos mecanismos utilizados para identificar e avaliar as oportunidades, as fragilidades e os riscos no processo de acompanhamento da execução e de avaliação dos resultados das ações estratégicas sob sua responsabilidade.

Dentre os pontos positivos a serem apontados nessa área, destacam-se as ações desenvolvidas pelo Instituto para atrair divisas e turistas estrangeiros por meio da promoção do País (Brasil) no mercado internacional. As ações mencionadas, estão relacionados às seguintes áreas: eventos (feiras, *workshops*, *roadshows*), Comunicação Digital (redes sociais, *Braziltour*, *Brazilnetwork*, Ações especiais), Publicidade (campanhas) e Relações Públicas; etc.

Ainda outro ponto positivo, visando a excelência na prestação de serviços ao turista, refere-se à parceria firmada pela Embratur com a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça – SENACOM/MJ para a realização de seminários em cada uma das cidades-sede da Copa do Mundo 2014, com objetivo de orientar o setor turístico sobre as normas de defesa do consumidor, e sobre como lidar com eventuais conflitos, nas relações de consumo.

No que se refere à contratação dos Escritórios Brasileiros de Turismo – EBT, constatou-se a ausência de estudo comparativo de custo x benefício entre a contratação efetuada e a realização direta da atividade pela Embratur.

Quanto à contratação de publicidade, outro ponto frágil sob a ótica dos controles internos no exercício de 2013, é a não demonstração do julgamento objetivo das propostas técnicas na contratação dos serviços. Além disso, houve deficiência na motivação para a contratação de serviço de publicidade, uma vez que não foi demonstrada a necessidade de forma clara do volume de serviços a ser utilizado. Essa questão está atrelada à ausência de apresentação de planejamento, contendo as principais ações a serem executadas no período de vigência contratual.

Por fim, na área de Tecnologia da Informação (TI), diagnosticou-se como ponto de fragilidade, no decorrer do exercício de 2013, a ausência de formalização de Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI).

Conclui-se que, a despeito das medidas já implementadas, os pontos críticos mencionados, evidenciam que a Entidade ainda apresenta deficiências relacionadas ao componente “Avaliação de Risco”, o que justifica a sua avaliação na situação “Parcialmente Inválido”, em relação aos controles internos administrativos. Essa classificação significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Entidade, porém, em sua minoria.

c) Procedimentos de Controle

Em relação ao aspecto “Procedimentos de Controle”, foram avaliadas as ferramentas existentes que visam mitigar os riscos relacionados ao alcance dos objetivos estipulados pelo Instituto Brasileiro de Turismo.

Cita-se como ponto positivo, quanto à gestão patrimonial, o fato de a Entidade ter promovido a reavaliação de seus bens imóveis, conforme preceito da Lei nº 10.180/2001. Contudo, como aspecto negativo, observou-se que as políticas e as atividades, quando da elaboração do edital de contratação de Escritórios Brasileiros de Turismo – EBT, não foram suficientes para evitar a possibilidade de subcontratação das parcelas de maior relevância dos serviços a serem prestados, mesmo sendo a contratação do tipo técnica e preço e de ter sido expedida recomendação pela CGU, previamente à homologação do resultado da licitação, no sentido de incluir vedação de subcontratação dessas parcelas nos contratos a serem assinados.

Foram, também, constatadas impropriedades nas despesas executadas no âmbito dos contratos que foram utilizados para a realização dos eventos *Goal to Brasil*, caracterizadas, principalmente, pela realização de despesas em condições desvantajosas e/ou antieconômicas para a Administração e sem respaldo contratual. Tais impropriedades estão consignadas em pontos específicos do Relatório de Auditoria nº 201308386.

Analisando os pontos citados, considerando a criticidade da falta de políticas, de rotinas e de atividades da gestão de contratações, a classificação do componente “Procedimentos de Controle” é de “Parcialmente Inválido”. Essa classificação significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Entidade, porém, em sua minoria.

d) Informação e comunicação

No que se refere ao componente “Informação e Comunicação”, a avaliação concentrou-se no exame da adequação dos indicadores de desempenho instituídos pela Entidade. Também se analisou como as informações necessárias são difundidas para o desempenho regular das atividades.

Nesse ponto, constatou-se que não foram implementados indicadores de gestão pela Embratur durante o exercício de 2013. Apenas foram formulados, nesse período, indicadores que apresentaram fragilidade quanto aos critérios de completude, de comparabilidade, de confiabilidade e/ou de acessibilidade, o que dificulta a formação de séries históricas e a tomada de decisão baseada em planejamento e em monitoramento de resultados. Identificou-se, ainda, deficiência no gerenciamento desse aparato de controle. Todavia, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida em 09/07/2014, foram apresentados por meio do Memorando nº 006/ASGOV, de



16/07/2014, encaminhado pelo Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, indicadores de gestão satisfatórios e adequados à Embratur.

Como ponto positivo, menciona-se o repasse de informações realizadas pela AUDIT, em relação aos apontamentos efetuados pelos órgãos de controle governamentais (CGU e TCU), aos respectivos departamentos competentes.

Assim, considerando a análise aos pontos tratados, enquadra-se o componente “Informação e Comunicação” na situação “Parcialmente Inválido”. Essa classificação significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Entidade, porém, em sua minoria.

e) Monitoramento

Quanto ao componente “Monitoramento”, o foco da análise foi a forma de acompanhamento dos acórdãos do TCU e das recomendações da CGU direcionados à Embratur.

Especificamente, no que diz respeito ao acompanhamento dos acórdãos proferidos pelo TCU, referentes à atuação da Autarquia, observou-se, de acordo com as informações prestadas, que a Divisão de Auditoria Preventiva da Auditoria Interna de Embratur realiza o acompanhamento diário das decisões e dos acórdãos. Caso as matérias sejam relevantes, há encaminhamento dos seus conteúdos aos servidores competentes. Adicionalmente, foram apresentados outros instrumentos de controle pela Auditoria Interna da Embratur, demonstrando a adequabilidade do monitoramento.

Ao se examinar pontualmente o atendimento das recomendações constantes do Relatório de Auditoria Anual de Contas referente à gestão de 2012 da Entidade (Relatório nº 201306145), constatou-se pendência de atendimento de parcela significativa das recomendações elaboradas pela CGU.

Assim, considerando a análise realizada, considera-se o componente “Monitoramento” na situação “Parcialmente Inválido”. Essa classificação significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Entidade, porém, em sua minoria.

Causa

O Presidente da Embratur, conforme a competência atribuída no art. 5º do Regimento Interno da Entidade, não adotou as providências suficientes ao aprimoramento dos seus controles internos administrativos referentes à formalização de rotinas e de normativos, principalmente nas áreas de gestão de resultados quantitativos e qualitativos, de indicadores de gestão, bem como de licitações e contratos.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação formal acerca do item específico tratado. Porém, durante a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 09/07/2014, entre a CGU e a Embratur, a Entidade esclareceu que algumas das rotinas e dos fluxos de atividades tratados nos diferentes registros que compõem o Relatório serão abordados no “Manual de Licitações e Contratos Administrativos”, a ser publicado em setembro de 2014 pela Entidade.

Análise do Controle Interno



Diante da ausência de formalização de rotinas e de fluxos das atividades, pela Embratur, relacionadas, principalmente aos resultados quantitativos e qualitativos, aos indicadores de gestão, bem como a licitações e contratos administrativos, ratifica-se a necessidade de aprimoramento dos procedimentos de controles internos no âmbito do Instituto Brasileiro de Turismo.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os procedimentos de controles internos administrativos voltados à formalização de rotinas e de fluxos das atividades relacionadas, principalmente no que diz respeito aos resultados quantitativos e qualitativos, aos indicadores de gestão, bem como a licitações e contratos administrativos.

5.2.2.2 INFORMAÇÃO

Anexo I - Relatório de Auditoria nº 201308386, referente à análise dos eventos Goal to Brasil.

Fato



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

Unidade Auditada: INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO
Município - UF: Brasília - DF
Relatório nº: 201308386
UCI Executora: SFC/DRATES - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Turismo e de Esporte

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201308386, apresenta-se o resultado dos exames realizados sobre atos e fatos de gestão ocorridos no Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, no período de 01/01/2012 a 31/05/2013.



I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados no período de 18/06/2013 a 21/03/2014, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, objetivando o acompanhamento dos atos e dos fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho. Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames.

Os exames foram realizados na forma de auditoria compartilhada entre a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Turismo e de Esporte – DRTES da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC da Controladoria-Geral da União – CGU e a Unidade de Auditoria Interna da Embratur – AUDIT, nos termos da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001.

O escopo do presente trabalho contempla a análise da legalidade e da economicidade dos atos de gestão da Embratur para a consecução dos 14 eventos denominados *Goal to Brasil*, realizados no período de 05/07/2012 a 09/05/2013, em diferentes países, para a promoção dos destinos turísticos das 12 cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014.

A realização do projeto *Goal to Brasil* está fundamentada no “Plano de Ação Integrado de Comunicação para a Copa do Mundo FIFA 2014”, aprovado pelo Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – GECOPA, por meio da Resolução nº 10, de 02/07/2012.

Além da relevância para a promoção turística internacional do Brasil como país-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, esse projeto foi selecionado para análise em função da materialidade das despesas envolvidas na realização dos eventos, que somam R\$ 11.214.280,79.

Para a realização desses eventos, foram utilizados, principalmente, o Contrato nº 10/2008, firmado com a empresa Evidência Display, Publicidade, Exposição e Eventos Ltda., CNPJ 09.396.753/0001-32, e o Contrato nº 24/2011, firmado com a empresa Gauche Promoções e Eventos Ltda., CNPJ 40.234.254/0001-99.

Da despesa total de R\$ 11.214.280,79 para a realização das 14 edições do projeto *Goal to Brasil*, o montante de R\$ 10.161.904,45 foi executado no âmbito dos dois contratos mencionados, o que representa 90,62% do total gasto, de acordo com o Quadro 01 disponibilizado a seguir:

Quadro 01: Representatividade da despesa executada nos Contratos nº 10/2008 e nº 24/2011 em relação à despesa total para a realização dos 14 eventos *Goal to Brasil*.

Contrato (nº)	Empresa	Objeto	Valor anual do contrato em 2013 (R\$)	Despesa total dos 14 eventos <i>Goal to Brasil</i> (R\$)	Representatividade em relação à despesa total dos 14 eventos <i>Goal to Brasil</i> (%)
10/2008	Evidência Display	Montagem e atendimento em estandes para feiras e eventos internacionais de turismo	19.181.220,73	3.796.160,50	33,85%
24/2011	Gauche	Organização e	7.439.256,83	6.365.743,95	56,76%



	Promoções e Eventos	produção de eventos internacionais de turismo			
Subtotal	-	-	-	10.161.904,45	90,62%
Outras Contratações	-	-	-	1.052.376,34	9,38%
Total				11.214.280,79	100,00%

Fonte: Elaborado a partir das informações do Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014.

O valor de R\$ 1.052.376,34 referente a outras contratações foi executado no âmbito dos contratos firmados com as empresas de relações públicas e de 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.

Registra-se que, pelo critério de materialidade, somente foram selecionados para análise os documentos de execução dos Contratos nº 10/2008 e nº 24/2011, relativamente à realização dos eventos *Goal to Brasil*, uma vez que a despesa executada nesses contratos, conforme mencionado, representou 90,62% do total gasto com os eventos *Goal to Brasil*.

Por outro lado, registra-se que não fez parte do escopo do trabalho realizado a análise dos contratos firmados com as empresas de relações públicas e de assessoria de imprensa, uma vez que a despesa executada nesses contratos representou apenas 9,38% do total gasto com os 14 eventos *Goal to Brasil* examinados.

Também, sabendo-se que foi dada continuidade ao projeto *Goal to Brasil*, com a realização de mais nove eventos além das 14 primeiras edições, registra-se que não fez parte do escopo do trabalho de auditoria a análise dos eventos *Goal to Brasil* que ocorreram a partir do segundo semestre de 2013.

Considerando que o Contrato nº 10/2008 sofreu alteração qualitativa em 23/03/2012, também motivada pela realização da Copa do Mundo FIFA 2014, bem como considerando o impacto dessa alteração na execução dos eventos *Goal to Brasil*, o escopo dos trabalhos de auditoria abrange adicionalmente a análise da formalização do Sexto Termo Aditivo a esse contrato.

Ainda, objetivou-se avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade do projeto *Goal to Brasil* no alcance dos resultados, no que diz respeito ao atingimento do público-alvo, à mídia espontânea gerada e ao potencial para incrementar o turismo internacional no Brasil associado à Copa do Mundo FIFA 2014.

Os documentos examinados referentes à realização dos eventos *Goal to Brasil* e o método de auditoria empregado estão relacionados no Quadro 02 a seguir:

Quadro 02: Documentos examinados referentes aos eventos *Goal to Brasil* e método de auditoria.

País do Evento <i>Goal to Brasil</i>.	Processo de Execução do Contrato nº 10/2008 para a Realização do Evento	Processo de Execução do Contrato nº 24/2011 para a Realização do Evento	Relatório de Auditoria da AUDIT / Embratur	Parecer de Auditoria da AUDIT / Embratur	Método de Auditoria
Chile	72.100.000506/2012-43	72.100.000507/2012-98	06/2013	56/2012 e 68/2012	Análise Documental



Colômbia	72.100.000681/2012-31	72.100.000682/2012-85	06/2013	12/2013	Análise Documental
Argentina	72.100.000697/2012-43	72.100.000746/2012-48	06/2013	11/2013	Análise Documental
França	72.100.000698/2012-98	72.100.000740/2012-71	06/2013	10/2013	Análise Documental
Portugal	72.100.000696/2012-07	72.100.000747/2012-92	06/2013	09/2013	Fiscalização <i>in loco</i> e Análise Documental
Canadá	72100.000694/2012-18	72100.000741/2012-15	Não houve	04/2014	Análise Documental
Espanha	72.100.000693/2012-65	72.100.000744/2012-59	07/2013	Não houve	Fiscalização <i>in loco</i> e Análise Documental
Itália	72.100.000695/2012-54	72.100.000745/2012-01	Não houve	05/2014	Análise Documental
Alemanha	72.100.000691/2012-76	72.100.000742/2012-60	11/2013	Não houve	Fiscalização <i>in loco</i> e Análise Documental
Reino Unido	72.100.000694/2012-18	72.100.000741/2012-15	Não houve	07/2014	Análise Documental
Uruguai	Não houve	72.100.000894/2012-62	Não houve	03/2014	Análise Documental
Peru	Não houve	72.100.000898/2012-41	13/2013	Não houve	Fiscalização <i>in loco</i> e Análise Documental
México	Não houve	72100.000743/2012-12	Não houve	08/2014	Análise Documental
EUA	Não houve	72.100.000895/2012-15	Não houve	06/2014	Análise Documental

Fonte: *Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014.*

A seguir, apresenta-se o resultado dos exames realizados. Inicialmente, consta a análise da formalização do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008. Na sequência, são relatadas as falhas atreladas à execução dos Contratos nº 10/2008 e nº 24/2011 para a realização dos eventos *Goal to Brasil*.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.1.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise do projeto referente à realização dos 14 eventos *Goal to Brasil*.

Fato

Com a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil, visando a divulgar o potencial turístico das 12 cidades-sede do megaevento em diversos países de diferentes mercados internacionais, a Embratur lançou em julho de 2012 o projeto *Goal to Brasil*.

O projeto previu a realização de 14 eventos em diferentes países no formato de *workshops* (oficinas) ampliados, agregando coletivas de imprensa, exposições e



apresentações dos destinos turísticos do Brasil e das cidades-sede da Copa do Mundo, bem como a promoção da cultura brasileira por meio de gastronomia e de manifestações culturais.

Esses eventos contaram com a participação de coexpositores brasileiros e representantes das cidades-sede e tiveram como público-alvo os profissionais de turismo, imprensa, formadores de opinião, autoridades locais e investidores.

O projeto *Goal to Brasil* foi uma das principais inovações da Embratur na promoção turística internacional do Brasil nos últimos anos. Enquanto nas tradicionais feiras de turismo o Brasil disputa com outros destinos a atenção dos presentes, no *Goal to Brasil* os eventos são exclusivos para a divulgação dos destinos brasileiros, possibilitando a realização de palestras e de vivências brasileiras, ocasiões em que os participantes são convidados a assistir a espetáculos de artistas brasileiros e a contemplar iguarias típicas brasileiras.

A realização do projeto *Goal to Brasil* está fundamentada nas ações de “Promoção do Brasil como destino turístico sede da Copa do Mundo – feiras internacionais de turismo, eventos de promoção *workshop* e *roadshow*”, constantes do “Plano de Ação Integrado de Comunicação para a Copa do Mundo FIFA 2014”, aprovado pelo Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – GECOPA, por meio da Resolução nº 10, de 02/07/2012.

Os objetivos do projeto estão de acordo com o Plano de Marketing Estratégico da Embratur, o Plano Aquarela 2020, no qual ficou estabelecido o período de 2012 a 2014 como o de maior intensidade para a promoção do Brasil como destino turístico internacional.

Dentre os objetivos do referido plano, destacam-se: a) a ampliação do conhecimento técnico dos operadores e dos agentes de viagem dos países prioritários; b) a apresentação da oferta turística brasileira à cadeia produtiva internacional; c) a associação das manifestações culturais representativas, como gastronomia, música, dança e artesanato à promoção do Brasil; d) a ampliação e o fortalecimento do relacionamento com a mídia internacional.

Para atingir o resultado esperado, foram realizados, conforme mencionado, 14 eventos em mercados estratégicos de 14 países considerados prioritários por possuírem relevante potencial emissivo de turistas, consoante definido pelo Plano Aquarela 2020.

O *Goal to Brasil* foi realizado na Europa, com as edições de Itália, França, Espanha, Inglaterra, Alemanha e Portugal, e no continente americano, com as edições de Chile, Argentina, Colômbia, Uruguai, Peru, Canadá, México e Estados Unidos. Cada uma das cidades-sede foi anfitriã de uma dessas edições do evento, tendo apresentado seus destinos e suas peculiaridades culturais e gastronômicas. Nas edições de Colômbia e Estados Unidos, o Brasil como um todo foi o anfitrião do evento.

Internamente, o projeto envolveu a atuação das três diretorias finalísticas da Embratur: a Diretoria de Produtos e Destinos – DPROD, responsável pela organização e coordenação dos eventos, a Diretoria de Marketing – DMARK, responsável pela coordenação das ações de relações públicas, de comunicação digital e de mídia, bem como pela produção e distribuição de material promocional, e a Diretoria de Mercados Internacionais – DMINT, responsável pela interlocução junto às Embaixadas Brasileiras e pela elaboração da lista de convidados, a partir de indicações da própria Embratur e de parceiros do projeto.



A Embratur contou com o apoio financeiro do Ministério do Esporte – ME e do Ministério da Cultura – MinC, que repassaram recursos à Autarquia por meio da descentralização de créditos, da seguinte forma:

- ME – R\$ 2.800.000,00, oriundos da “Ação 20DB – Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014, do Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos”, com vistas à montagem dos espaços de exposição dos 14 eventos (Portaria nº 102, de 04/07/2012).
- MinC – R\$ 200.000,00, oriundos da “Ação 4796 – Fomento e Promoção a Projetos em Arte e Cultura, do Programa 2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso”, para realização de atividades de promoção cultural com vistas a permitir a realização de 04 edições do *Goal to Brasil* (Espanha, Itália, Alemanha e Inglaterra), de acordo com o anexo da Portaria MinC nº 110, de 21/11/2011.

Como não houve, no âmbito da Embratur, ação orçamentária exclusiva para a realização dos eventos *Goal to Brasil*, o restante dos recursos financeiros necessários foram provenientes das ações consignadas no orçamento da própria Autarquia, classificadas segundo o respectivo mercado de atuação: Ação 8224 – Mercado Europeu, Ação 8228 – Mercado Norte Americano, Ação 8230 – Mercado Latino Americano e Ação 8232 – Outros Mercados, todas do Programa 2076 – Turismo. Em 2014, essas Ações Orçamentárias transformaram-se em Planos Orçamentários da Ação 20Y5 – Promoção Turística do Brasil no Exterior, do Programa 2076 - Turismo.

Também, não houve contratação específica para a realização dos eventos *Goal to Brasil*, tendo sido utilizados os contratos que estavam em vigor e que atendiam a objetos semelhantes, segundo a avaliação feita pela Embratur.

Assim, as despesas foram executadas no âmbito 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 feiras e em eventos promocionais, vigente de 25/03/2008 a 25/03/2013, e no âmbito 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, com vigência de 26/12/2011 a 26/12/2014.

Além desses dois contratos, foram utilizados os contratos de relações públicas e de assessoria de imprensa que estavam em vigor, quais sejam o Contrato nº 26/2010, celebrado com a empresa *Ogilvy & Mather* Brasil Comunicação Ltda., CNPJ 61.067.492/0001-27, o Contrato nº 27/2010, celebrado com a empresa Máquina da Notícia Comunicação Ltda., CNPJ 00.260.179/0001-16 e o Contrato nº 28/2010, celebrado com a empresa FSB Comunicação e Planejamento Estratégico Ltda., CNPJ 03.585.183/0001-42.

Porém, por critério de materialidade, esses contratos não foram selecionados para análise, pois a despesa neles executada, no valor total de R\$ 1.052.376,34, representou apenas 9,38% do montante de R\$ 11.214.280,79 despendido com os eventos *Goal to Brasil*, ao contrário da despesa executada nos Contratos nº 10/2008 e nº 24/2011, que representou 90,61% desse montante.

No âmbito do Contrato nº 10/2008, foram executados os serviços de montagem de estruturas físicas e de atendimento nos eventos, envolvendo a montagem de painéis e o

fornecimento de mobiliário, de equipamentos e de recursos humanos. A vigência desse contrato expirou em 25/03/2013 e os serviços pertinentes nos eventos subsequentes a essa data foram prestados no âmbito do Contrato nº 24/2011.

Ainda no âmbito do Contrato nº 24/2011, foram prestados os serviços de organização e de produção de eventos, envolvendo a locação de espaços e o fornecimento de alimentação, de equipamentos e de atrativos culturais, bem como envolvendo a contratação de *chefs* gastronômicos, dentre outros serviços.

O Quadro 03 adiante apresenta o volume de recursos financeiros despendidos no Contrato nº 10/2008 e no Contrato nº 24/2011 para a realização dos 14 eventos *Goal to Brasil*:

Quadro 03: Volume de recursos financeiros despendidos, por contrato e por evento, para a realização dos eventos *Goal to Brasil*.

Nº de Ordem	País do Evento <i>Goal to Brasil</i>	Contrato nº 10/2008 (R\$)	Contrato nº 24/2011 (R\$)	Total (R\$)
1	Chile	445.119,00	352.950,40	798.069,40
2	Colômbia	309.648,00	281.672,58	591.320,58
3	Argentina	387.060,00	448.808,68	835.868,68
4	França	486.697,50	581.413,00	1.068.110,50
5	Portugal	367.727,00	388.723,83	756.450,83
6	Canadá	329.001,00	403.315,00	732.316,00
7	Espanha	367.727,00	375.707,30	743.434,30
8	Itália	367.727,00	386.795,60	754.522,60
9	Alemanha	367.727,00	444.259,65	811.986,65
10	Reino Unido	367.727,00	418.456,60	786.183,60
11	Uruguai	0,00	394.712,00	394.712,00
12	Peru	0,00	373.495,77	373.495,77
13	México	0,00	423.320,77	423.320,77
14	EUA	0,00	1.092.112,77	1.092.112,77
Total (R\$)		3.796.160,50	6.365.743,95	10.161.904,45

Fonte: *Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014.*

Após o encerramento das 14 edições do *Goal to Brasil*, a Embratur elaborou um balanço geral quanto à eficácia da ação, o que ficou consolidado em um relatório gerencial produzido pelo seu Departamento de Produtos e Destinos – DPROD.

Ao longo de todas as edições, 3.080 pessoas dentre agentes de viagem e operadores de turismo se tornaram “Especialistas em Brasil”, 411 jornalistas conheceram detalhes dos preparativos do Brasil para os grandes eventos esportivos e mais de 600 matérias a respeito do País foram geradas na mídia internacional.

O investimento total informado nesse relatório foi de R\$ 10.155.298,18, com valorização publicitária da mídia espontânea gerada de R\$ 4.454.037,26, conforme informações apresentadas no Quadro 04 a seguir:

Quadro 04: Relatório Geral do *Goal to Brasil* – Resultado quantificado financeiramente das ações oriundas do referido evento.

Relatório Geral <i>Goal to Brasil</i>

País do evento	Data de realização	Local	Coletiva			Número de participantes	Investimento total (R\$)
			Jornalistas	Matérias geradas	Valoração publicitária (R\$)		
Chile	05/07/2012	Santiago	22	15	206.884,00	269	798.069,40
Colômbia	09/08/2012	Bogotá	5	4	43.900,00	240	591.320,98
Argentina	11/09/2012	Buenos Aires	27	20	8.913,98	387	835.868,68
França	17/09/2012	Paris	9	25	1.170.877,00	104	1.107.192,86
Portugal	16/10/2012	Lisboa	73	32	63.073,48	368	777.259,00
Canadá	01/11/2012	Toronto	9	7	22.286,27	236	732.516,00
Espanha	20/01/2013	Madri	23	14	31.864,00	228	693.434,30
Itália	05/02/2013	Milão	28	4	21.170,00	168	754.522,60
Alemanha	05/03/2013	Berlim	26	36	291.841,00	125	811.986,65
Reino Unido	12/03/2013	Londres	20	9	117.808,00	186	786.183,60
Uruguai	18/04/2013	Montevidéu	36	29	53.892,00	200	397.203,86
Peru	29/04/2013	Lima	40	30	221.117,15	180	400.256,56
México	06/05/2013	Cidade do México	64	64	420.410,38	205	416.716,19
EUA	09/05/2013	New York	29	342	1.780.000,00	184	1.052.767,50
Total			411	631	4.454.037,26	3.080	10.155.298,18

Fonte: Relatório da Diretoria de Produtos e Destinos da Embratur (DPROD), não datado, constante dos processos referentes aos eventos Goal to Brasil.

Registra-se, por fim, que a execução do projeto *Goal to Brasil* proporcionou à empresa Máquina da Notícia, contratada de relações públicas e de assessoria de imprensa, em conjunto com a empresa espanhola *Llorente y Cuenca*, o recebimento de premiação internacional no *Stevie Awards 2013*. Foram três prêmios na categoria Campanha de Comunicação/Programa do Ano: Eventos (*Bronze Stevie Winner*), Questões Globais (*Silver Stevie Winner*) e Gestão de Marcas (*Gold Stevie Winner*).

O *International Business Awards* reconhece as conquistas empresariais de organizações de todo o mundo. Em 2013, a entidade teve mais de 3,3 mil inscrições de empresas de 50 países do mundo concorrendo a dezenas de categorias de premiação.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Análise da formalização do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008.

Fato

Foi analisada a formalização do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, constante do Processo nº 72100.000737/2005-28 da Embratur, conforme relatado nos tópicos seguintes.

a) Histórico do Contrato nº 10/2008

O Contrato nº 10/2008 foi firmado inicialmente em 25/03/2008 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 feiras e eventos internacionais de turismo, possuindo vigência até 25/03/2013.

O contrato em questão abarcou dois itens, conforme o Edital da Concorrência nº 01/2006. O primeiro item se referia aos serviços de montagem de estandes e de atendimento relativamente a uma área de 2.000 m² no Mercado A (Américas do Sul, Central e do Norte), enquanto que o segundo item se referia aos serviços de montagem de estandes e de atendimento relativamente a uma área de 6.500 m² no Mercado B (Europa e demais países).

O valor anual do contrato inicialmente firmado para o Mercado A foi de R\$ 3.378.720,00, correspondente ao valor de R\$ 1.689,36 por m², enquanto que o valor anual do contrato inicialmente firmado para o Mercado B foi de R\$ 12.892.620,00, correspondente ao valor de R\$ 1.983,48 por m².

O Contrato nº 10/2008 foi sucessivamente prorrogado, com fundamento no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993. Por ocasião do Quarto Termo Aditivo, assinado em 13/09/2010, foi promovida alteração quantitativa no contrato, quando a metragem do Mercado B passou de 6.500 para 8.125 m². Isso implicou o acréscimo de 25% no valor inicial do contrato para o Mercado B, que passou de R\$ 12.892.620,00 para R\$ 16.115.775,00.

Por meio do Quinto Termo Aditivo, datado de 21/03/2011, o Contrato nº 10/2008 foi prorrogado por mais um período de 12 meses, de 25/03/2011 a 25/03/2012, sem alteração no valor contratual.

Em 23/03/2012, foi celebrado o Sexto Termo Aditivo ao contrato em questão, objeto de análise.

b) Forma de remuneração do Contrato nº 10/2008

Conforme estabelecido no Edital da Concorrência nº 01/2006, os pagamentos no âmbito do Contrato nº 10/2008 deveriam ser efetuados com base no valor do metro quadrado de cada mercado, multiplicado pela metragem de estande efetivamente montada a cada feira ou evento internacional.

O valor do metro quadrado para cada item do contrato (Mercado A e Mercado B) foi definido como um valor fixo e invariável, obtido a partir de preços, também com referencial metro quadrado, de uma série de serviços que deveriam ser prestados nos estandes. Esses serviços estão discriminados na planilha do contrato, conforme pode ser observado no Quadro 05 a seguir:

Quadro 05: Composição do valor unitário do metro quadrado do Contrato nº 10/2008 (em R\$)

Descrição do item de serviço	Mercado A	Mercado B
	Américas do Sul, Central e do Norte	Europa e demais países
1. Montagem	752,63	862,03
Piso	111,03	109,09
Posto de trabalho mesa	70,38	85,29
Posto de trabalho módulo	82,16	101,55
Painéis	69,18	82,12
Cafeteria	11,62	14,28



Business Center	2,39	2,78
Tótems	7,17	8,33
Balcão de atendimento	4,10	4,76
Depósito	3,07	3,57
Sala de reunião	12,81	15,87
Painel suspenso	18,28	24,00
Vitrine Brasil	10,25	11,90
Transporte geral	133,24	82,12
Iluminação geral	59,79	74,98
Palco	3,42	3,37
Mão de obra montagem	153,74	238,02
2. Guarnição e serviços	955,56	1.121,47
2.1. Buffet	169,45	239,01
Coffee-break (previsão anual)	31,09	47,60
Coquetel simples (previsão anual)	60,64	113,06
Coquetel completo (previsão anual)	77,72	78,35
2.2. Serviços de audiovisual, comunicação, informática e outros	508,70	516,30
Aparelho de TV 29"	28,19	21,82
Ar-condicionado 7.500 BTUS	19,47	15,07
Geladeira (com freezer)	9,22	5,95
Aparelho de DVD	10,76	8,33
Microcomputador Pentium II	70,04	47,01
Projektor multimídia Super VGA	45,61	55,14
Monitor de TV LCD 40"	84,90	50,98
Monitor de TV LCD 42"	95,66	74,38
Impressora	10,25	7,74
Telefone	20,50	47,60
Internet banda larga	26,99	33,52
Internet sem fio	15,37	61,49
Cafeteira ou máquina de café	2,56	4,36
Bebedouro		



	3,25	5,16
Aparelho de micro-ondas	2,73	4,76
Equipamento de som amplificado	31,43	37,88
Radiocomunicadores	8,54	9,92
Video-wall 4x4, ou telão	23,23	25,19
2.4. Serviços técnicos operacionais	270,24	356,04
Coordenador técnico de operações	10,25	11,90
Recepcionista	103,35	134,88
Garçom	25,79	33,72
Operador técnico de equipamentos	18,28	39,87
Atrações culturais (previsão anual para o total de estande de cada tipo)	94,12	95,21
Fotógrafo	18,45	40,46
2.5. Diversos	7,17	10,12
Relatório vídeo-fotográfico	7,17	10,12
Total (R\$)	1.708,19	1.983,50
Valor do metro quadrado inicial negociado com a contratada (R\$)	1.689,36	1.983,48
Metragem anual inicialmente contratada (m²)	2.000 m²	6.500 m²
Valor global inicial do contrato (R\$)	3.378.720,00	12.892.620,00

Fonte: Processo nº 72100.000737/2005-28.

Cada um desses itens de serviço, apresentados na planilha do contrato, seria disponibilizado em quantitativos variáveis a depender do tamanho dos estandes, se pequeno (Estande Tipo 1 – até 99 m²), médio (Estande Tipo 2 – de 100 a 399 m²) ou grande (Estande Tipo 3 – acima de 400 m²), conforme o Quadro 06 a seguir:

Quadro 06: Planilha de quantitativo de serviços do Contrato nº 10/2008.

Descrição do item de serviço	Medida	Quantitativos		
		Estande Tipo 1 - Pequeno	Estande Tipo 2 - Médio	Estande Tipo 3 - Grande
Piso	m²	até 99	de 100 a 399	acima de 400
Posto de trabalho mesa*	unidade	12	26	54
Posto de trabalho módulo*	unidade	8	16	32
Painéis	unidade	1	2	acima de 3
Cafeteria	unidade	1	1	1
Business Center	unidade	1	1	2
Tótems	unidade	4	8	12



Balcão de atendimento	unidade	1	1	1
Depósito	unidade	1	2	3
Sala de reunião	unidade	1	2	3
Painel suspenso	unidade	1	1	2
Vitrine Brasil	unidade	1	2	3
Palco	unidade	0	1	1
Coffee-break (previsão anual)	unidade	10 (100 pessoas cada)	15 (100 pessoas cada)	5 (100 pessoas cada)
Coquetel simples (previsão anual)	unidade	10 (100 pessoas cada)	15 (100 pessoas cada)	5 (100 pessoas cada)
Coquetel completo (previsão anual)	unidade	10 (100 pessoas cada)	10 (100 pessoas cada)	5 (100 pessoas cada)
Aparelho de TV 29"	unidade	1	2	3
Ar-condicionado 7.500 BTUS	unidade	1	2	3
Geladeira (com freezer)	unidade	1	1	1
Aparelho de DVD	unidade	1	2	3
Microcomputador Pentium II	unidade	3	5	7
Projetor multimídia Super VGA	unidade	1	2	3
Monitor de TV LCD 40"	unidade	2	4	6
Monitor de TV LCD 42"	unidade	2	4	6
Impressora	unidade	1	1	2
Telefone	unidade	1	1	1
Internet banda larga	unidade	3	5	7 ou mais
Internet sem fio	senha	20	42	86
Cafeteira ou máquina de café	unidade	1	1	1
Bebedouro	unidade	1	1	1
Aparelho de microondas	unidade	1	1	1
Equipamento de som amplificado	unidade	1	1	1
Rádio-comunicadores	unidade	4	8	10
Vídeo-wall 4x4, ou telão	unidade	0	1	1
Atrações culturais (previsão anual para o total de estande de cada tipo)	-	R\$ 350.000,00 (23 feiras)	R\$ 250.000,00 (12 feiras)	R\$ 200.000,00 (5 feiras)
Coordenador técnico de operações	pessoa	1	2	3
Recepcionista	pessoa	6	10	12
Garçom	pessoa	2	2	3
Operador técnico de equipamentos	pessoa	1	1	1
Fotógrafo	pessoa	1	1	1
Relatório vídeo-fotográfico	unidade	1	1	1



* Números estimados máximos que podem variar de acordo com a participação de empresas brasileiras cooperadas.

Fonte: Processo nº 72100.000737/2005-28.

Assim, para o valor do metro quadrado definido para o contrato (valor fixo), os serviços deveriam ser prestados de acordo com os quantitativos pactuados para cada tamanho de estande.

Entretanto, apesar de os pagamentos terem sido realizados continuamente com base no valor fixo do metro quadrado, nem sempre a Embratur demandou à contratada a disponibilização de todos os serviços previstos e nos quantitativos mencionados.

Tal situação foi verificada na realização dos eventos *Goal to Brasil*, quando, apesar de não ter sido solicitada a prestação de todos os serviços, que não eram necessários para a realização desses eventos, os pagamentos foram realizados com base no valor integral do metro quadrado, como se todos os serviços previstos na planilha do contrato tivessem sido prestados pela contratada nos quantitativos mencionados.

Esse fato acarretou pagamento por serviços não prestados, consoante consignado no item 1.1.1.5 deste relatório.

c) Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008

O Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008 foi celebrado em 23/03/2012, após a instrução processual realizada no âmbito da Diretoria de Produtos e Destinos – DPROD, e teve por objeto, principalmente:

- i) prorrogar a vigência do contrato por mais um período de 12 meses, a contar de 25/03/2012, com fundamento no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993;
- ii) promover acréscimo no valor do metro quadrado do Mercado A e do Mercado B, em razão de alteração qualitativa, com fundamento no art. 65, I, *a*, e § 1º, da Lei nº 8.666/1993; e
- iii) realizar supressão no quantitativo dos serviços representados em metros quadrados, com fundamento no art. 65, I, *b*, e § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

A alteração qualitativa foi motivada, segundo o gestor, pela necessidade de atualização dos estandes da Embratur, visando à divulgação da imagem do Brasil como um país moderno e tecnológico, sede da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos Rio 2016. De acordo com o *briefing* para a atualização do estande: *“a tecnologia traduzirá a modernidade com que o Brasil se prepara para os dois maiores eventos esportivos do mundo que, pela primeira vez na história, acontecem seguidamente no mesmo país. (...)”*.

A contratada Evidência Display apresentou o projeto de atualização dos estandes baseado nesse *briefing*, prevendo a inclusão de equipamentos tecnológicos nos estandes, o que encareceria o valor do metro quadrado de montagem. Esse projeto foi apresentado aos Secretários de Turismo dos Estados, ao Conselho Nacional de Turismo e, posteriormente, foi aprovado pelo corpo diretivo da Embratur, conforme o Ofício nº 255/2011/DPROD, de 06/12/2011.

A alteração qualitativa efetivada por intermédio do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008 veio a conferir novo formato aos estandes do Brasil em feiras e em eventos internacionais de turismo promovidos pela Embratur, por meio da inclusão de novos equipamentos tecnológicos e da exclusão de itens considerados dispensáveis.

Essa mudança qualitativa de modernização dos estandes acarretou aumento do valor do metro quadrado tanto do Mercado A, quanto do Mercado B, da seguinte forma:

- i) o valor do metro quadrado do Mercado A passou de R\$ 1.689,36 para R\$ 1.935,30; e
- ii) o valor do metro quadrado do Mercado B passou de R\$ 1.983,48 para R\$ 2.163,10.

A inclusão e a exclusão de itens de serviço da planilha do contrato, bem como o cálculo do novo valor do metro quadrado dos mercados, após a alteração qualitativa promovida pelo Sexto Termo Aditivo, podem ser observadas no Quadro 07 a seguir:

Quadro 07: Planilha de composição do valor unitário do metro quadrado dos estandes após o Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008.

Descrição do item	Mercado A (R\$)	Mercado B (R\$)
Valor do metro quadrado original	1.689,36	1.983,48
Itens incluídos		
Equipamento para montagem de Calçada Interativa – Dimensão 7x3mts – pé direito 3,30mts		
02 Videoprojector SPFLFWUXGA 10.000LUMESN FULL HD – lente angular	53,03	41,82
02 Suportes verticais com ajuste fino para tecto		
01 Computador com sistema duplo de visualização de imagem		
01 Sistema (Hardware e Software) de detecção de movimento (até 3 efeitos diferentes)		
Equipamento para montagem de Parede Atrás do Bar Dimensão 2,00 x 2,20mts		
02 Videoprojectores CASIO XJ-ST155 3.500LUMENS LED – short throw	63,86	51,05
02 Suportes verticais com ajuste fino para parede		
01 Computador com sistema visualização de 4 imagens		
01 Criação de interface para conteúdos no ecrã expandido		
Equipamento para montagem de Parede com Painéis – espaço Copa – Dimensão 8mts/3,30mts		
12 LCD/plasma de alta visibilidade de 37	47,83	36,17
12 sistemas de computação e DVD para passagem de conteúdo		
Equipamento para montagem de vídeo wall 4,66 x 4,10 m		
02 video walls – dimensão 4,66 de altura x 4,10 de largura	150,06	117,82
Subtotal	314,78	246,86
Itens excluídos		
Tótems	7,17	8,33
Vitrine Brasil	10,25	11,90
Aparelho de TV 29’’	28,19	21,82
Vídeo-wall 4x4, ou telão	23,23	25,19



Subtotal	68,84	67,24
Valor do metro quadrado contratado no Sexto Termo Aditivo	1.935,30	2.163,10
Metragem anual contratada no Sexto Termo Aditivo	1.948,80 m²	7.123,90 m²
Valor global contratado no Sexto Termo Aditivo	3.771.512,64	15.409.708,09

Fonte: De acordo com a proposta da contratada, não datada, fls. 3192/3193 do Processo nº 72100.000737/2005-28, que veio a ser parte integrante do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008.

O Quadro 07 também contempla a metragem anual contratada no Sexto Termo Aditivo, que está relacionada à alteração quantitativa que também foi promovido por esse aditivo ao lado da alteração qualitativa.

A referida alteração quantitativa reduziu a metragem de estandes para o período de prorrogação da vigência do contrato, com base no planejamento estratégico de participação da Embratur nas feiras no período de março de 2012 a março de 2013.

Para esse período, a previsão de área total de montagem de estandes foi reduzida de 10.125 m² para 7.972,7 m², conforme a Nota Técnica nº 01/2012/DPROD, de 26/01/2012. Posteriormente, por meio da Nota Técnica nº 03/2012/DPROD, de 05/03/2012, foi inserida reserva técnica adicional de 1.100 m² para ações não previstas.

O Quadro 08 apresenta as informações sobre a alteração quantitativa realizada pelo Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, a partir das previsões consignadas no planejamento estratégico da Embratur:

Quadro 08: Alteração quantitativa promovida pelo Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008.

Objeto	Metragem do Quarto Termo Aditivo (m²)	Alteração Quantitativa em metros quadrados (m²)		
		Metragem para ações previstas - Planejamento Feiras março/2012 a março/2013 (m²)	Metragem para ações não previstas - Reserva Técnica (m²)	Metragem do Sexto Termo Aditivo (m²)
Mercado A	2.000,00	1.648,80	300,00	1.948,80
Mercado B	8.125,00	6.323,90	800,00	7.123,90
Total	10.125,00	7.972,70	1.100,00	9.072,70

Fonte: Elaborado com base nas informações constantes do Processo nº 72100.000737/2005-28.

Considerando as alterações contratuais qualitativas e quantitativas tomadas em conjunto, verificou-se o atendimento ao limite de 25% para acréscimos e supressões no valor inicial do contrato, estabelecido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, conforme pode ser observado no Quadro 09 apresentado a seguir:

Quadro 09: Alterações promovidas pelo Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008.

Item do Contrato	Alteração Quantitativa (m²)			Alteração Qualitativa (m²)			Alteração Quantitativa + Alteração Qualitativa			
	Metrag em anterior	Metrag em após o 6º TA	Diferença	Valor anterior do m²	Valor do m² após o 6º TA	Diferença	Valor anterior (R\$)	Valor após o 6º TA (R\$)	Diferença (R\$)	%
Mercado A (Américas do Sul, Central)	2.000	1.948,80	51,2	1.689,36	1.935,30	245,94	3.378.720,00	3.771.512,64	392.792,64	11,63



e do Norte)										
Mercado B (Europa e demais países)	8.125	7.123,90	1.001,10	1.983,48	2.163,10	179,62	16.115.775,00	15.409.708,09	-706.066,91	-4,38
Total	10.125	9.072,70		-	-		19.494.495,00	19.181.220,73	-313.274,27	-

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Processo nº 72100.000737/2005-28.

Entretanto, foram identificadas impropriedades relacionadas à realização de despesa com a montagem de estande no novo formato antes da celebração do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, portanto sem respaldo contratual, e à formalização do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008 em condições desvantajosas para a Embratur, relatadas nos registros seguintes deste relatório.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Realização de despesa com a montagem de estande no novo formato antes da celebração do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, portanto sem respaldo contratual, no valor de R\$ 154.832,44.

Fato

Conforme notícias veiculadas na internet, verificou-se que a Embratur inaugurou o novo formato de estande de promoção internacional do turismo brasileiro na feira ITB Berlim (*International Tourism Bourse*) de 2012, realizada no período de 07 a 11/03 daquele ano. No entanto, o novo formato dos estandes somente veio a ser contratado com a celebração do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, ocorrida em 23/03/2012.

Por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201308386/02, de 04/09/2013, a Embratur foi questionada a respeito, bem como se o pagamento pela participação na feira ITB Berlim foi realizado com base no novo valor e se o novo formato de estande foi utilizado em algum outro evento antes da formalização do aditivo ao contrato.

Em resposta, por intermédio do Memorando nº 249/2013/DPROD, de 10/09/2013, anexo ao Ofício nº 44/2013/AUDIT, de 11/09/2013, o gestor informou o seguinte:

“4. (...) esclarecemos que a Embratur iniciou os trâmites da alteração qualitativa do estande do Brasil nas feiras internacionais no início de setembro de 2011, conforme documentos acostados às fls. 2998-3007, ou seja, 05 meses antes da realização da feira ITB Berlim – 2012, (processo nº 72100.000737/2005-28).

4.1. Diante da antecedência das tratativas referentes à alteração qualitativa do estande da Autarquia, acreditou a Administração haver

tempo hábil para a assinatura do Termo Aditivo antes do mês de março de 2012.

5. Sucede que a instrumentalização do processo sofreu um considerado retardo, mesmo com todos os esforços envidados pela equipe técnica da DPROD. Isto se deu porque esta Diretoria, primando pelo total cumprimento da legalidade, seguiu os passos necessários para a celebração da sugerida alteração, demonstrando, inclusive, a sua necessidade e vantajosidade. Para tal, realizou pesquisa de preços, submeteu o processo à apreciação da Procuradoria Federal junto ao Instituto e juntou os documentos necessários para a comprovação da habilitação jurídica e fiscal da Evidência Display.

5.1. Somando às diligências supra, a DPROD foi surpreendida com a entrada em vigor do Decreto nº 7.689/2012, o qual, em seu art. 2º, dispõe que “a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio devem ser autorizadas expressamente pelo respectivo ministro de Estado.” (BRASIL, 2012), em razão do valor do contrato. Sobre a demora da instrução processual e a edição do Decreto nº 7.689/2012, a Procuradoria Federal junto à Embratur manifestou-se da seguinte forma no Parecer nº 123/2012/PF-EMBRATUR:

11. É de se chamar a atenção, que os referidos atrasos culminaram ainda com a edição do Decreto nº 7.689, de 2/3/2012, criando a obrigação de prévia autorização pelo respectivo Ministro de Estado para a celebração do citado termo aditivo. Tal ato normativo, além de causar perplexidade na Administração, teve tão obscura redação que precisou de portaria de caráter interpretativo – Portaria MPOG nº 249, de 13/6/2012 -, que teve entre as justificativas para sua elaboração, o que segue:

CONSIDERANDO que as regras do Decreto nº 7.689, de 2012, necessitam de esclarecimentos complementares para sua adequada aplicação;

CONSIDERANDO a necessidade de orientação quanto a alguns procedimentos decorrentes da aplicação do Decreto nº 7.689, de 2012;

5.2. Até os mais eminentes juristas, que compõem a Advocacia Geral da União junto esta Autarquia, reconheceram que a edição da norma trouxe atraso e obscuridade na instrução processual. Por tal motivo, os autos foram encaminhados ao Ministério do Turismo, o qual retornou à Embratur somente em 21 de março de 2012.

5.3. Ao infortúnio acima descrito acrescentou-se o fato de a imprensa especializada estar, desde novembro de 2011, noticiando o lançamento do novo estande do Brasil, conforme matérias em anexo.

5.4. Ademais, o cancelamento da solicitação da montagem do novo estande poderia acarretar à Embratur um dano econômico maior, uma vez que poderia gerar à Evidência Display o ressarcimento atinente a todo o preparativo da montagem. Assim, caberia à Autarquia pagar pela montagem do estande antigo e ainda ressarcir a Empresa pelos possíveis danos por ela sofridos com o aborto da montagem do novo estande.

5.5. *Desta forma, entendemos que houve razoabilidade na decisão tomada e esperamos ter esclarecido o questionamento.*

6. (...) *informamos que o empenho inicial realizado para o pagamento da montagem na feira ITB Berlim – 2012 lastreou-se no valor de R\$ 1.983,48 do m², não abarcando o acréscimo resultante da alteração qualitativa do contrato (processo nº 72100.001143/2011-82).*

6.1. *Neste compasso, a quantia paga, em 04/06/2012, à Evidência Display perfaz o total de R\$ 1.709.759,76.*

6.2. *Todavia, com a montagem do novo estande, foi gerado um crédito em favor da Contratada no valor de R\$ 154.832,44, o qual foi pago a título de indenização.*

7. (...), *informamos que não houve a utilização do novo estande em outros eventos/feiras, antes da formalização do Sexto Termo Aditivo.”*

De acordo com a manifestação do gestor, a instrução processual para a alteração qualitativa do estande foi iniciada com antecedência, no mês de setembro de 2011, portanto 05 meses antes da realização da feira ITB Berlim – 2012. Entretanto, até por isso, todo o trâmite processual deveria ter sido encerrado antes do início da feira em 07/03/2012.

A edição do Decreto nº 7.689, de 02/03/2012, que estabeleceu a superveniente necessidade de submissão do processo à aprovação do Ministro de Estado do Turismo, conforme informado pelo gestor, não pode ser tomada como justificativa para a delonga na instrução processual.

Primeiro, porque o Decreto somente entrou em vigor quando publicado no Diário Oficial da União, no dia 05/03/2012. Nesse momento, numa atuação cautelosa, o Sexto Termo Aditivo já deveria ter sido celebrado. Afinal, a feira ITB Berlim se iniciaria logo em 07/03/2012.

Segundo, porque a instrução processual no âmbito da Embratur somente foi encerrada em 16/03/2012, com o despacho da Presidência que encaminhava o processo para a apreciação do Ministro de Estado do Turismo. Ou seja, antes mesmo de o processo ser encaminhado ao Ministério do Turismo, conforme veio a dispor o Decreto nº 7.689/2012, a feira ITB Berlim 2012 já havia terminado cinco dias antes.

Em relação às demais justificativas do gestor, de que o cancelamento da montagem do novo estande poderia frustrar a imprensa especializada e acarretar dano econômico à Embratur, registra-se que isso não retira a responsabilidade da Entidade pelo atraso na celebração do aditivo, mas apenas reforça que o ajuste deveria ter sido firmado com a antecedência necessária.

A consequência do atraso na celebração do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, como informado pelo próprio gestor, foi o pagamento de uma despesa no valor de R\$ 154.832,44 a título de indenização à contratada pela montagem do novo estande na feira ITB Berlim 2012, portanto sem respaldo contratual, em inobservância ao disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/1993.

Causa



A Diretoria de Produtos e Destinos autorizou a prestação dos serviços de montagem de estandes com base no novo formato antes da formalização do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, acarretando despesa sem respaldo contratual no valor de R\$ 154.832,44, em inobservância ao disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/1993.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 164/2014/CGPR/DPROD, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“(...) De início, cumpre epigrafar que o fato constatado pelo Controle Interno não trouxe prejuízo ao erário, pois a feira ITB Berlim 2012 foi montada no novo modelo. O pagamento deu-se legalmente a título de indenização, nos termos do PARECER nº 123/2012/PF-EMBRATUR (processo nº 72100.001143/2011-82): (...).

Ainda que restasse devido o valor à Contratada, a Procuradoria Federal junto à EMBRATUR recomendou a apuração de responsabilidade do agente que deu causa à referida contratação. Neste compasso, foi aberta uma sindicância (processo nº 72100.001192/2013-97) que vislumbrou apurar a responsabilidade do agente que solicitou a montagem da feira ITB 2012, sob o novo conceito, antes da assinatura do 6º Termo Aditivo, portanto, sem lastro contratual. Por fim, informamos que a sindicância foi arquivada e devidamente registrada no sistema CGU/PAD.”

Análise do Controle Interno

De acordo com o gestor, o pagamento ocorreu com base em parecer jurídico, não tendo havido prejuízo ao Erário, uma vez que o serviço foi prestado. Entretanto, ainda assim, o pagamento foi realizado sem respaldo contratual, contrariando a Lei nº 8.666/1993.

Sobre esse fato, o gestor informou que foi aberta sindicância para a apuração da responsabilidade do agente que solicitou a montagem da feira, no novo formato de estande, antes da assinatura do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008.

Em consulta ao Sistema CGU/PAD, verificou-se que a sindicância do Processo nº 72100.001192/2013-87 da Embratur foi devidamente registrada, conforme informado pelo gestor. Como resultado do julgamento do referido processo, não foi aplicada qualquer penalidade ao responsável, haja vista o entendimento de que não houve prejuízo ao Erário.

Recomendações:

Recomendação 1: Incrementar os controles internos administrativos de forma a realizar despesas somente com amparo em instrumento contratual devidamente assinado, quando legalmente exigido, nos termos do art. 62 da Lei nº 8.666/1993.



1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Realização de despesa antieconômica de, pelo menos, R\$ 356.046,72, nos exercícios de 2012 e de 2013, em decorrência de formalização de Aditivo ao Contrato nº 10/2008 em condições desvantajosas para a Embratur.

Fato

Como anteriormente registrado, a alteração qualitativa proporcionada pelo Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, celebrado com a empresa Evidência Display em 23/03/2012, promoveu a reestruturação dos estandes da Embratur, que passaram a contar com determinados equipamentos eletrônicos com vistas à divulgação do Brasil como um país moderno e tecnológico, sede da Copa do Mundo FIFA 2014.

Na análise, foram identificadas impropriedades na pesquisa de mercado realizada para subsidiar a referida alteração qualitativa, inclusive em situação de existência de sobrepreço, bem como foi constatada a prática de ato de gestão antieconômico, pela celebração do Sexto Termo Aditivo em condições desvantajosas para a Administração Pública, com realização de despesa antieconômica no valor de, pelo menos, R\$ 356.046,72, conforme exposto a seguir.

a) Deficiência na pesquisa de mercado em situação de existência de sobrepreço, bem como na proposta da contratada.

Na pesquisa de mercado realizada no mês de fevereiro de 2012 pela Embratur, verificou-se que somente foram solicitadas cotações de preços para as empresas portuguesas Expo Mundo e Subvertice Produções Digitais.

Registra-se que não foram identificados, no Processo nº 72100.000737/2005-28, elementos que justificassem a solicitação de orçamentos a apenas duas empresas portuguesas. Tal justificativa deveria ter sido apresentada, principalmente, porque a empresa Evidência Display pertence ao Grupo Evidência, que possui sede em Lisboa, Portugal.

Como resultado da pesquisa, além da própria contratada Evidência Display, apenas a empresa Subvertice apresentou cotação de preços, conforme consta do Quadro 10 exposto a seguir. Esse quadro evidencia ainda um orçamento anterior da mesma empresa Subvertice, datado de 25/01/2012, identificado no processo:

Quadro 10: Pesquisa de mercado de fevereiro de 2012 e orçamento da empresa Subvertice de 25/01/2012.

Descrição do item	Valor do orçamento em Euros (€)		
	Evidência Display - Data da Proposta: 06/02/2012	Subvertice Produções Digitais - Data da proposta: 08/02/2012	Subvertice Produções Digitais - Data da proposta: 25/01/2012
Equipamento para montagem de Calçada Interativa - Dimensão 7x3mts – pé direito 3,30mts			
02 Videoprojector SPFLFWUXGA 10.000LUMESN FULL HD – lente angular	142.650,00	164.168,00	84.168,00
02 Suportes verticais com ajuste fino para tecto			
01 Computador com sistema duplo			



de visualização de imagem 01 Sistema (Hardware e Software) de detecção de movimento (até 3 efeitos diferentes)			
Equipamento para montagem de Parede Atrás do Bar Dimensão 2,00 x 2,20mts 02 Videoprojectores CASIO XJ- ST155 3.500LUMENS LED – short throw 02 Suportes verticais com ajuste fino para parede 01 Computador com sistema visualização de 4 imagens 01 Criação de interface para conteúdos no monitor expandido	166.750,00	119.720,00	55.420,00
Equipamento para montagem de Parede com Painéis – espaço Copa – Dimensão 8mts/3,30mts 12 LCD/plasma de alta visibilidade de 37 12 sistemas de computação e DVD para passagem de conteúdo	61.100,00	244.378,20	144.000,00
Equipamento para montagem de video wall 4,66 x 4,10 m 02 video-walls – dimensão 4,66 de altura x 4,10 de largura	394.500,00	357.274,00	299.000,00
Custos com Montagem e Parametrização, Desmontagem e Acondicionamento das Soluções Tecnológicas	0,00	23.250,00	23.250,00
Total (€)	765.000,00	908.790,20	605.838,00

Fonte: Processo nº 72100.000737/2005-28

Conforme se verifica, a proposta da contratada Evidência Display, de 06/02/2012, no valor de € 765.000,00, foi a menor cotação na pesquisa de fevereiro de 2012, mês em que a empresa Subvertice apresentou o valor de € 908.790,20, no dia 08/02/2012.

Entretanto, se fosse comparada ao orçamento anterior da mesma empresa Subvertice, apresentado em 25/01/2012, no valor de € 605.838,00, para a prestação de iguais serviços, a proposta da contratada Evidência Display teria apresentado um sobrepreço de € 159.162,00.

Registra-se que não foram identificados no processo elementos que justificassem o aumento de 50% do orçamento da empresa portuguesa Subvertice, para os mesmos itens, em menos de 15 dias.

Mesmo diante dessa situação, de significativa discrepância dos valores cotados pela mesma empresa, em pequeno lapso temporal, não houve, por parte da Embratur, uma análise mais aprofundada da adequabilidade dos preços ofertados pela contratada Evidência Display, como, por exemplo, uma pesquisa a outras fontes de consulta.

Essa conduta contraria a jurisprudência do TCU, segundo a qual a Administração deve possuir juízo crítico acerca da consistência dos valores das cotações obtidas, principalmente quando houver indícios de disparidade dos preços ofertados em relação àqueles praticados no mercado. Confira-se:

“Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.” (Acórdão TCU nº 1.108/2007 - Plenário).

Adicionalmente, registra-se que, com a pesquisa de mercado realizada no mês de fevereiro de 2012, a Embratur não obteve nem mesmo o mínimo de três propostas, contrariando o disposto no inciso I do art. 29 do seu próprio “Manual de Gestão de Contratos” (Instrução Normativa Embratur nº 01, de 05/10/2010), que possui a seguinte redação:

“Art. 29. Ao solicitar a prorrogação do contrato à autoridade competente, o gestor inserirá nos autos as seguintes informações:

I – documentos da pesquisa de mercado, com no mínimo três propostas ou justificativa fundamentada em caso de menor número de propostas;”

Ainda, verificou-se que a proposta da contratada Evidência Display não foi apresentada contendo o orçamento detalhado em custos unitários dos itens utilizados para a montagem dos equipamentos eletrônicos (ex.: projetores, televisores, suportes, computadores, sistemas, etc.), contrariando o disposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993.

Por essas razões, a pesquisa de mercado realizada no mês de fevereiro de 2012 não poderia ter sido considerada válida para refletir os preços praticados no mercado, bem como a proposta da contratada para a renovação do contrato não poderia ter sido admitida sem o detalhamento necessário do preço dos serviços.

Todavia, apesar do exposto, por meio da Nota Técnica nº 02, de 10/02/2012, a DPROD considerou adequada a proposta da contratada e os preços ofertados para a alteração qualitativa do contrato, no valor de € 765.000,00, correspondente em reais a R\$ 1.724.080,50, conforme a taxa de câmbio do Banco Central do Brasil na data da proposta, isto é, no dia 06/02/2012 (€ 1,00 = R\$ 2,2537).

b) Ato de gestão antieconômico, resultando em despesa antieconômica.

Após ter considerado adequado o valor de R\$ 1.724.080,50 para a modernização dos estandes, a intenção inicial da DPROD, conforme consta da Nota Técnica nº 02/2012, era efetuar o pagamento desse valor à contratada, integralmente, no primeiro vencimento da fatura após a implementação da alteração qualitativa no contrato, ou seja, após a montagem do primeiro estande reestruturado com os novos componentes tecnológicos.

Entretanto, uma vez que o Contrato nº 10/2008 previa que os pagamentos seriam realizados de acordo com a metragem da área de estande efetivamente montada a cada feira ou evento, o pagamento do valor de R\$ 1.724.080,50 de forma integral configuraria pagamento antecipado do valor acrescido no contrato, o que não tem amparo legal, consoante apontou a Procuradoria Federal junto à Embratur no Parecer PROFE nº 22, de 17/02/2012.

Diante disso, a DPROD fez juntar ao Processo nº 72100.000737/2005-28, conforme a Nota Técnica nº 03, de 05/03/2012, uma nova proposta da contratada Evidência Display, não datada, com o orçamento reformulado, dessa vez contendo o valor dos novos itens com referencial “metro quadrado unitário”, na forma do Quadro 11:

Quadro 11: Valor, por metro quadrado, dos novos equipamentos tecnológicos que seriam inseridos nos estandes da Embratur após a alteração qualitativa do Contrato nº 10/2008, de acordo com a nova proposta da contratada, não datada, apresentada por meio da Nota Técnica nº 03/2012.

Descrição do item	Valor do metro quadrado unitário (R\$)	
	Mercado A (América do Sul, Central e do Norte)	Mercado B (Europa e demais países)
Equipamento para montagem de Calçada Interativa – Dimensão 7x3mts – pé direito 3,30mts 02 Videoprojector SPFLFWUXGA 10.000LUMESN FULL HD – lente angular 02 Suportes verticais com ajuste fino para tecto 01 Computador com sistema duplo de visualização de imagem 01 Sistema (Hardware e Software) de detecção de movimento (até 3 efeitos diferentes)	53,03	41,82
Equipamento para montagem de Parede Atrás do Bar Dimensão 2,00 x 2,20mts 02 Videoprojectores CASIO XJ-ST155 3.500LUMENS LED – short throw 02 Suportes verticais com ajuste fino para parede 01 Computador com sistema visualização de 4 imagens 01 Criação de interface para conteúdos no ecrã expandido	63,86	51,05
Equipamento para montagem de Parede com Painéis – espaço Copa – Dimensão 8mts/3,30mts 12 LCD/plasma de alta visibilidade de 37 12 sistemas de computação e DVD para passagem de conteúdo	47,83	36,17
Equipamento para montagem de vídeo wall 4,66 x 4,10 m 02 video walls – dimensão 4,66 de altura x 4,10 de largura	150,06	117,82
Total	314,78	246,86

Fonte: Processo nº 72100.000737/2005-28.

Dessa maneira, seria possível viabilizar a realização de pagamentos de acordo com a metragem efetivamente montada dos estandes a cada feira ou evento, ao contrário da pretensão anterior de se efetuar um único pagamento de forma antecipada.

Todavia, na análise dessa nova proposta da contratada, verificou-se que os valores dos novos itens tecnológicos, tomados globalmente, isto é, multiplicados pela área de montagem prevista, resultavam no montante de R\$ 2.080.127,22, e não no valor de R\$ 1.724.080,50, anteriormente orçado pela própria contratada. Assim, foi verificada uma diferença a maior de R\$ 356.046,72 entre as propostas, conforme detalhado no Quadro 12:

Quadro 12: Diferença a maior entre os valores das propostas da contratada Evidência Display para a renovação do Contrato nº 10/2008 por meio do Sexto Termo Aditivo. (Em R\$)

Item	Metragem prevista (m²)*	Valor do m² referente à inclusão de novos componentes tecnológicos	Valor global dos novos componentes tecnológicos	Valor global da atualização dos estandes na proposta da contratada de 06/02/2012	Diferença a maior
	A	B	C = (A x B)	D	E = C – D



Mercado A	1.648,80	314,78	519.009,26	-	-
Mercado B	6.323,90	246,86	1.561.117,95	-	-
Total	7.972,70	-	2.080.127,22	1.724.080,50	356.046,72

* De acordo com o planejamento estratégico para as feiras de 25/03/2012 a 25/03/2013, constante da Nota Técnica DPROD nº 03/2012, sem considerar a reserva adicional de 1.100 m² para eventuais ações não planejadas, que também foi incluída no Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Processo nº 72100.737/2005-28.

Apesar dessa discrepância de valores, a DPROD, na Nota Técnica nº 03/2012/DPROD, considerou vantajosa a nova proposta da contratada, não datada, de forma que os valores dessa nova proposta, mesmo superiores à proposta anterior, foram efetivamente contratados por meio do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, celebrado em 23/03/2012.

Diante disso, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201308386/02, de 04/09/2013, a Embratur foi questionada a respeito da disparidade de valores apresentada. Em resposta, de acordo com o Memorando nº 249/2013/DPROD, de 10/09/2013, anexo ao Ofício nº 44/2013/AUDIT, de 11/09/2013, o gestor se manifestou da seguinte forma:

“3. (...) esta Diretoria desconhece a fórmula utilizada pela Controladoria Geral da União (CGU), que chegou ao resultado de R\$ 2.080.127,22. Conforme passaremos a expor, o valor global da contratação foi de R\$ 1.339.547,21 (processo nº 72100.000737/2005-28).

3.1. Na Solicitação de Auditoria, a CGU citou a proposta de 06/02/2012, fls. 3167-3169 (processo nº 72100.000737/2005-28), que fez o total de € 765.000,00 (euros), equivalendo a R\$ 1.724.080,50.

3.2. Já a proposta contratada lastreou-se nos orçamentos solicitados pela Embratur que contou com a soma das seguintes metragens: para o Item 1, Mercado A (América do Sul, Central e do Norte) 1.648,80 m² e para o Item 2, Mercado B (Europa e demais países) 6.323,90 m².

3.3. A soma da inclusão dos novos componentes no Item 1 totalizou R\$ 314,78 e do Item 2 R\$ 246,86, valores que, multiplicados pelas respectivas metragens, totalizaram R\$ 1.339.547,21.

	Item1, Mercado A (América do Sul, Central e do Norte)	Item 2 (Europa e demais países)
Metragem	1.648,80 m²	6.323,90 m²
Preço dos novos componentes	R\$ 314,78	R\$ 246,86
Total	R\$ 519.009,26	R\$ 820.537,95
Total Geral	R\$ 1.339.547,21	

3.4. Neste compasso, esperamos ter aclarado a dívida.”

Como o próprio gestor convalida, o valor do metro quadrado referente à soma da inclusão dos novos componentes tecnológicos no Mercado A foi de R\$ 314,78, enquanto que no Mercado B foi de R\$ 246,86. Assim, o correto cálculo da multiplicação desses valores pelas metragens respectivas de 1.648,80 m² e de 6.323,90 m² resulta no valor global de R\$ 2.080.127,22 (1.648,80 x 314,78 + 6.323,90 x 246,86), conforme anteriormente registrado, e não de R\$ 1.339.547,21. Portanto, está incorreto o cálculo contido na tabela encaminhada pelo gestor.

Registra-se que a inconsistência entre o valor global da nova proposta e o valor da proposta anterior da contratada poderia ter sido identificada pelo gestor quando do questionamento feito pela Procuradoria Federal junto à Embratur no Parecer PROFE nº 33, de 08/03/2012, que assim registrou: *“Aproveitamos para deixar consignada a divergência do valor anteriormente informado do metro quadrado (fl. 3142) para o atual (fl. 3182). Com isso, entendemos necessária a devida análise e esclarecimentos.”*

Em resposta a esse questionamento, a própria DPROD, por intermédio da Nota Técnica nº 04, de 12/03/2012, admitiu ter havido leitura equivocada do orçamento global inicialmente encaminhado pela contratada. No entanto, essa diretoria desconsiderou tal orçamento, informando que a contratada havia reformulado a sua proposta e que os novos valores estavam de acordo com os preços praticados no mercado, nos seguintes termos:

“O primeiro valor, constante no parecer 02/2012, folhas 3145 foi fruto de leitura equivocada do orçamento global inicialmente encaminhado pela Contratada.

Ensejando as adequações legais necessárias para que se procedesse com as alterações qualitativos no estande, tal orçamento foi reformulado pela Contratada e apresentado conforme folhas 3192/3193, onde foi aprovado pela Autarquia, após constatação que os valores estão de acordo com os praticados no mercado, folhas 3194 e 3206.”

Na sequência, a instrução processual foi revisada pelo gestor da área, após o que o processo foi submetido à consideração da Presidência da Embratur, conforme consta do documento intitulado “Memória Descritiva”, datado de 16/03/2012. Porém, também nessa oportunidade, a DPROD não se atentou para a incompatibilidade do acréscimo de R\$ 2.080.127,22 no contrato, mesmo constando expressamente da memória descritiva mencionada que o valor da alteração qualitativa seria de R\$ 1.724.080,50, conforme pode ser conferido a seguir:

“Proposta de prorrogação da vigência do contrato com a montadora licitada pela EMBRATUR, Evidência Display, pelo período de um ano, para elaboração da montagem de stand para promoção do Brasil nas Feiras no exterior, compreendendo o período de março de 2012 a março de 2013.

(...) Essa prorrogação foi recomendada pela área técnica para que fosse possível implementar as alterações qualitativas do stand, adequando-o ao que vem sendo praticado nos mercados internacionais concorrentes, em face a grande exposição da imagem do país frente aos eventos esportivos que serão realizados em 2014 e 2016 no Brasil. (...).

Valor do contrato: R\$ 19.181.220,73

Valor da alteração qualitativa: R\$ 1.724.080,50 (câmbio do Banco Central em 06/fev/2012)

Forma de pagamento: supressão de metragem quadrada do contrato, acrescendo o valor por metro quadrado montado, dentro dos limites estabelecidos pela Lei 8.666, com pagamento feito por metragem quadrada montada, ao longo do período, conforme prevê o contrato.

Documento de Formalização: Termo Aditivo ao contrato.” (Grifo não contido no original)

Assim, verifica-se que, em todas essas oportunidades, a Embratur não identificou a incoerência entre os valores financeiros da nova proposta da contratada (por metro quadrado) e da proposta anterior (por valor global), de forma que o Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008 foi celebrado em condições desvantajosas para a Embratur, desatendendo ao disposto no art. 3º, caput, e no art. 57, II, ambos da Lei nº 8.666/1993.

Causa

A Diretora de Produtos e Destinos Substituta, conforme a Nota Técnica nº 03/2012/DPROD, de 05/03/2012, e a Nota Técnica nº 04/2012/DPROD, de 12/03/2012, considerou vantajosa e aprovou a proposta da contratada Evidência Display para a formalização do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, mesmo sem ter sido realizada uma regular pesquisa de mercado em um contexto de existência de sobrepreço, bem como sem ter exigido o orçamento detalhado em custos unitários dos serviços propostos, em prejuízo da adequada comprovação da vantajosidade dos preços, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, II, e no art. 57, II, ambos da Lei nº 8.666/1993.

A Diretora de Produtos e Destinos Substituta, conforme a Nota Técnica nº 03/2012/DPROD, de 05/03/2012, e a Nota Técnica nº 04/2012/DPROD, de 12/03/2012, considerou vantajosa e aprovou a proposta da contratada contendo o valor do metro quadrado dos serviços, mesmo sem considerar na análise a proposta anterior contendo menor valor para os mesmos serviços, contribuindo para a ocorrência de despesa antieconômica, em descumprimento do disposto no art. 3º, caput, e no art. 57, II, ambos da Lei nº 8.666/1993.

O Diretor de Produtos e Destinos, conforme o documento intitulado “Memória Descritiva”, datado de 16/03/2012, aquiesceu com a instrução processual realizada no âmbito da Diretoria de Produtos e Destinos, encaminhando a proposta de formalização do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, em condições desvantajosas para a Administração, à consideração superior da Presidência da Embratur, contribuindo para a ocorrência de despesa antieconômica, em descumprimento do disposto no art. 3º, caput, e no art. 57, II, ambos da Lei nº 8.666/1993.

O Presidente Substituto da Embratur, após a instrução processual realizada no âmbito da Diretoria de Produtos e Destinos, celebrou, em 23/03/2012, em condições desvantajosas para a Embratur, o Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, o que resultou em despesa antieconômica, em desatendimento ao disposto no art. 3º, caput, e no art. 57, II, ambos da Lei nº 8.666/1993.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 164/2014/CGPR/DPROD, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“1) A alteração qualitativa do Contrato 10/2008 foi efetivada, por meio do 6º Termo Aditivo, para modernização do estande do Brasil, com vistas à divulgação da imagem de um país moderno e tecnológico, sede da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos Rio 2016.

2) Nesse sentido, foi efetuada pesquisa de preços (fls. 3.159 a 3.169) para apuração dos valores de mercado concernentes aos itens de tecnologia a serem incorporados ao estande do Brasil. Para isso, a contratada apresentou orçamento no valor global de € 765.000, equivalentes a R\$ 1.724.080,50 (fls. 3.167 a 3.169). Nessa pesquisa, considerava-se o cenário de pagamento antecipado (ao final da primeira montagem), sem qualquer divisão por mercado ou metro quadrado.

3) Quanto à apresentação de valor global para a alteração qualitativa do estande, a Procuradoria Federal junto à EMBRATUR - PROFE se manifestou no seguinte sentido: ‘...o valor licitado foi o do m² (metro quadrado), com isso impõe-se demonstrar o novo valor com a alteração proposta em m² (metro quadrado)’ – PARECER nº 017/2012/PF-EMBRATUR (fls. 3.135 a 3.136).

4) Com intuito de proceder à demonstração exigida pela PROFE, buscou-se decupar o valor global (item 2 acima) em valor por item, por mercado e por metro quadrado, conforme registrado na Nota Técnica nº 02/2012 (fl. 3.142). Contudo, essa decupagem foi posteriormente desconsiderada, pois foi fruto de leitura equivocada do orçamento global inicialmente encaminhado pela Contratada, o que foi registrado na Nota Técnica nº 04/2012 (fl. 3.261). Ressalte-se que não poderia a administração aferir com precisão o valor por item, por mercado e por metro quadrado, a partir de um valor global, sem consulta à contratada.

5) Além da necessidade de consulta à Contratada para apresentação da proposta por metro quadrado, a PROFE também chamou atenção para a ausência de amparo legal do pagamento antecipado - Parecer nº 022/2012/PF-EMBRATUR (fls. 3.171 a 3.175). Diante desses fatores, a pesquisa de preços inicial (item 2 acima), por valor global e pagamento antecipado, foi desconsiderada e a proposta resultante, de R\$ 1.724.080,50, descartada.

6) Esta área técnica entende que o registro equivocado do valor da proposta descartada, de R\$ 1.724.080,50, no item “valor da alteração qualitativa” do documento Memória Descritiva (fls. 3.265 e 3.266), levou o controle interno a uma análise equivocada.

7) Note-se que esse erro formal de registro se confirma no próprio documento ‘Memória Descritiva’ quando da descrição da forma de pagamento: ‘pagamento feito por metragem quadrada montada, ao longo do período, conforme prevê o contrato’. Essa forma de pagamento só foi abordada na pesquisa de preços definitiva, elaborada conforme apontamento da PROFE (item 3 acima), com a apresentação de propostas de valores por item, por metro quadrado e por mercado.

8) Como resultado dessa nova pesquisa de preços, juntou-se ao Processo nº 72100.000737/2005-28 o orçamento apresentado pela contratada Evidência Display (fls. 3.192 e 3.193) e as propostas das empresas Unicom (fls. 3.198 a 3.200) e Expomundo (fls. 3.201 a 3.206), conforme a Nota Técnica nº 03, de 05/03/2012, (fls. 3.179 a 3.191). Um resumo com os totais por metro quadrado é apresentado no quadro abaixo:

Mercado	m ²	Empresas Pesquisadas
---------	----------------	----------------------



		Evidência Display	Unicom	Expomundo
Mercado A	1.648,80	R\$ 1.935,30	R\$ 2.260,00	R\$ 2.346,20
Mercado B	6.323,90	R\$ 2.163,10	R\$ 2.785,00	R\$ 2.679,40
Total	7.972,70	R\$ 16.870.150,73	R\$ 21.338.349,50	R\$ 20.812.672,22

9) *Conforme demonstrado no quadro acima e na Nota Técnica nº 03, de 05/03/2012, (fls. 3.179 a 3.191), a empresa Evidência Display apresentou orçamento com valor menor do que o disposto nas propostas apresentadas pelas empresas participantes da pesquisa de preços. Assim, considerando a pesquisa de preços válida, optou-se pela escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, apresentada pela Contratada.*

10) *Esta área técnica entende que o erro de registro apontado no item 6 levou o controle interno a uma comparação equivocada entre a proposta de valor global descartada e a proposta válida de menor valor por metro quadrado formalizada por meio do 6º Termo Aditivo.*

11) *Ressalte-se que a pesquisa de preços inicial (valor global e pagamento antecipado) e a pesquisa de preços válida (valor por item, por mercado e por metro quadrado) se deram em condições completamente diversas e que isso inviabilizaria uma comparação precisa dos valores resultantes dessas pesquisas. Em um cenário de pagamento fracionado por metro quadrado, há que se considerar que a EMBRATUR não garantia montar a integralidade da área planejada para os estandes do Brasil no período de março de 2012 a março de 2013.*

12) *Entendemos que, no caso concreto, não houve ato de gestão antieconômico. Selecionou-se a proposta mais vantajosa para a administração para modernização do estande do Brasil, que se mostrou acertada em período de alta exposição do país no cenário internacional.*

13) *Quanto à recomendação de incremento dos controles internos no sentido da realização de pesquisas de preços, esta Diretoria de Produtos e Destinos procederá a alinhamento junto à Diretoria Responsável por licitações e contratos, Diretoria de Administração e Finanças, no sentido de fortalecimento do processo das pesquisas de preços que se fizerem necessárias para subsidiar futuras contratações.”*

Análise do Controle Interno

Inicialmente, registra-se que, ao contrário do que pretende o gestor, não há equívoco em comparar as duas propostas apresentadas pela contratada. Na verdade, essa era a opção acertada para o caso, conforme relatado adiante. Ademais, os trabalhos de auditoria não foram realizados somente considerando o documento intitulado “Memória Descritiva”, mas toda a instrução processual para a formalização do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008.

A Memória Descritiva, mencionada pelo gestor como a causa do pretenso equívoco, foi elaborada como forma de demonstrar que todo o procedimento foi revisado pelo Diretor da DPROD, oportunidade em que a diferença de R\$ 356.046,72 entre as duas propostas da contratada poderia ter sido identificada e as providências cabíveis, adotadas.

Entretanto, após a manifestação apresentada, observa-se que não se trata da não identificação, pelo gestor, da diferença de R\$ 356.046,72 entre as propostas. Essa diferença pode ter sido até mesmo identificada na instrução processual, mas não foi considerada na análise da vantajosidade da nova proposta da contratada porque a proposta anterior, no valor de R\$ 1.724.080,54, foi simplesmente descartada pelo gestor.

A proposta no valor de R\$ 1.724.080,54 se referia à modernização dos estandes em todas as feiras planejadas para o período de renovação da vigência do contrato, relativamente a uma área total de montagem de 7.972,70 m². Assim, essa proposta se referia a um valor global (total), e não a um valor unitário por metro quadrado, que era o referencial para a execução do contrato.

Contudo, nem por isso essa primeira proposta deveria ter sido totalmente descartada da análise da adequabilidade dos preços, quando foi apresentada a proposta por metro quadrado. Afinal, tratava-se de uma proposta apresentada pela mesma empresa (a própria contratada), em um intervalo de tempo de menos de um mês, para a prestação dos mesmos serviços, relativamente a uma mesma área de montagem (7.972,70 m²).

Na verdade, para atender à recomendação constante do parecer jurídico mencionado pelo gestor, não era necessário descartar a proposta de R\$ 1.724.080,54, mas apenas *“demonstrar o novo valor com a alteração proposta em m² (metro quadrado)”*, ou seja, uma conversão de valores buscando o mesmo referencial.

A intenção do órgão jurídico era a de viabilizar a realização de pagamentos com base na metragem efetivamente montada a cada feira ou evento, evitando-se, assim, a ocorrência de um único pagamento antecipado, que não tinha amparo legal. Mas não se pretendeu, com isso, descartar o valor global inicialmente proposto.

Em um primeiro momento, uma simples divisão do valor de R\$ 1.724.080,54 pela metragem de 7.972,70 m² já indicaria um valor aproximado para o metro quadrado do conjunto dos novos itens. Porém, como o cálculo deveria considerar a diferença de custo entre os Mercados A (Américas) e B (Europa), o gestor necessitou solicitar à contratada a apresentação da proposta por metro quadrado.

Ocorre que, de acordo com a análise realizada, a nova proposta da contratada apresentou o valor global de R\$ 2.080.127,22, relativamente aos mesmos itens tecnológicos e à mesma metragem de 7.972,70 m² da proposta anterior, no valor de R\$ 1.724.080,50, sem que tenha sido apresentada qualquer justificativa para a diferença de R\$ 356.046,72 entre as duas propostas.

Com efeito, não foi apresentada justificativa técnica fundamentada para a contratada aumentar os seus preços em 20,65%, em um intervalo de tempo de menos de um mês, somente porque a remuneração do contrato seria realizada corretamente, ou seja, de acordo com os serviços efetivamente prestados a cada feira ou evento, e não mediante um único pagamento antecipado no valor de R\$ 1.724.080,50.

Relembra-se que o valor de R\$ 1.724.080,50 já havia sido obtido a partir de pesquisa de mercado deficiente e com situação de sobrepreço, conforme relatado no item “a” deste registro, de modo que era da maior relevância justificar qualquer aumento desse valor. Nesse ponto, destaca-se o disposto no art. 113 da Lei nº 8.666/1993, no sentido de que a Administração é a responsável pela demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e da sua execução.

Sobre o assunto, o gestor informou que, em um cenário de pagamento fracionado, a contratada não tinha a garantia de que todos os 7.972,70 m² de área de montagem seriam executados, no intuito justificar, pela contratada, o aumento do valor da sua proposta. Porém, a garantia de execução da metragem planejada, relativamente à disponibilização dos novos itens, era a mesma garantia para a execução do contrato como um todo, relativamente à disponibilização de todos os demais itens de serviço nos estandes, conforme previstos na planilha do contrato.

Assim, a proposta no valor de R\$ 1.724.080,50 não deveria ter sido descartada pelo gestor, mas efetivamente utilizada para balizar a obtenção dos valores dos novos itens em unidades de metro quadrado, ainda que a reformulação da proposta tivesse que ser feita pela própria contratada. Nesse sentido, o gestor deveria ter realizado as conferências necessárias na nova proposta e buscado as justificativas pertinentes para a diferença de valor observada, o que não ocorreu.

Registra-se que essa medida poderia ter sido tomada independentemente da nova pesquisa de mercado que foi realizada também com o objetivo de comprovar a vantajosidade dos valores propostos pela contratada em metros quadrados, principalmente em razão da preexistência de uma pesquisa de mercado deficiente e com situação de sobrepreço, conforme registrado.

A propósito, essa nova pesquisa de mercado mencionada pelo gestor também apresentou falhas. As solicitações de orçamento somente foram encaminhadas às empresas Unidade Nordeste Participações e Investimentos Ltda., CNPJ 05.326.677/0001-38, e Expo Mundo (empresa portuguesa), sem que tenham sido apresentados elementos objetivos capazes de sustentar a escolha dessas duas empresas. A empresa Subvertice Produções Digitais, por exemplo, cotada na pesquisa anterior, não foi cotada na nova pesquisa, sem justificativa aparente.

Portanto, considerando que um mesmo serviço foi contratado por um valor superior àquele que poderia ter sido contratado, sem regular justificativa, verifica-se que o Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008 foi celebrado em condições desvantajosas para a Embratur, em desatendimento ao disposto no art. 3º, *caput*, e no art. 57, II, ambos da Lei nº 8.666/1993.

Essa deficiência na formalização do ajuste resultou na realização de despesa antieconômica de, pelo menos, R\$ 356.046,72, uma vez que a metragem executada no Contrato nº 10/2008, durante a vigência do Sexto Termo Aditivo, foi de 8.096,25 m², superior à metragem planejada de 7.972,70 m², de acordo com o Quadro 13:

Quadro 13: Metragem de feiras e eventos realizados com o novo formato de estande.

Item/Eventos	Metragem (m ²)
Mercado A (feiras)	1.035,50
Mercado B (feiras)	4.363,75
ITB Berlim 2012*	862
<i>Goal to Brasil Chile</i>	230
<i>Goal to Brasil Colômbia</i>	160
<i>Goal to Brasil Argentina</i>	200
<i>Goal to Brasil França</i>	225
<i>Goal to Brasil Portugal</i>	170
<i>Goal to Brasil Canadá</i>	170
<i>Goal to Brasil Espanha</i>	170
<i>Goal to Brasil Itália</i>	170
<i>Goal to Brasil Alemanha</i>	170
<i>Goal to Brasil Reino Unido</i>	170



Total	8.096,25
-------	----------

* A feira ITB Berlim 2012 foi realizada de 07 a 11/03/2012, mas também utilizou o estande no novo formato, conforme registro específico deste relatório.

Fonte: Elaborado pela equipe com base na tabela de feiras, realizadas de 25/03/2012 a 25/03/2013, constante do Memorando nº 249/2013/DPROD, encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201308386/02, e nos processos referentes aos eventos Goal to Brasil, constantes do Quadro 02, realizados no mesmo período.

Recomendações:

Recomendação 1: Incrementar os controles internos administrativos para que as pesquisa de mercado sejam realizadas de forma ampla, contendo pelo menos três cotações consideradas válidas, sem restrição injustificada da pesquisa a empresas específicas, exigindo-se ainda da contratada, em caso de prorrogações contratuais, o orçamento detalhado dos serviços, a fim de aferir a compatibilidade dos preços em outras fontes de consulta, em atenção ao disposto no art. 7º, § 2º, II, e no art. 57, II, ambos da Lei nº 8.666/1993.

Recomendação 2: Promover a apuração de fatos e de responsabilidade dos agentes que deram causa à prática de ato de gestão antieconômico na celebração do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2008, o que resultou em despesa antieconômica de, pelo menos, R\$ 356.046,72.

Recomendação 3: Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento ao Erário do valor pago a maior à empresa Evidência Display - Publicidade, Exposição e Eventos Ltda, CNPJ 09.396.753/0001-32, no montante de, pelo menos, R\$ 356.046,72.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Prática de ato de gestão antieconômico na realização dos eventos Goal to Brasil, pela utilização inadequada do Contrato nº 10/2008, gerando pagamento por serviços não prestados no montante de R\$ 185.602,19.

Fato

Para a realização dos 10 primeiros eventos *Goal to Brasil* (Chile, Colômbia, Argentina, França, Portugal, Canadá, Espanha, Itália, Alemanha e Reino Unido), foram utilizados, em conjunto, o Contrato nº 10/2008, firmado com a empresa Evidência Display, e o Contrato nº 24/2011, firmado com a empresa Gauche Promoções e Eventos. Já para a realização dos quatro últimos eventos (Uruguai, Peru, México e Estados Unidos), somente foi utilizado o Contrato nº 24/2011, em razão do término da vigência do Contrato nº 10/2008 no dia 25/03/2013.

Na análise, observou-se que a utilização dos dois contratos nos 10 primeiros eventos constituiu ato de gestão antieconômico, na medida em que poderia ter sido utilizado apenas o Contrato nº 24/2011 para a prestação de todos os serviços necessários à realização dos eventos e em condições mais vantajosas para a Administração.

Isso porque o Contrato nº 10/2008 não era o mais adequado para a realização dos eventos no formato *Goal to Brasil*. O valor desse contrato era fixo para o metro quadrado da área de montagem e incluía uma série de serviços desnecessários para os mencionados eventos. Assim, mesmo que não fossem demandados diversos itens de

serviço para a realização dos eventos *Goal to Brasil*, o pagamento seria realizado pela totalidade dos serviços.

Por exemplo, no evento *Goal to Brasil Chile*, não foram solicitados diversos itens de serviço à contratada, como o fornecimento de posto de trabalho (mesa), de cafeteria, de *business center*, de balcão de atendimento, de *buffet*, de ar-condicionado, de geladeira, de aparelho DVD, de monitor de TV LCD 40", de monitor de TV LCD 42", de cafeteira, de micro-ondas, de radiocomunicador, de garçons, de atrações culturais e de equipamentos de calçada interativa e de parede atrás do bar, somando 24 itens de um total de 46 previstos. Apesar disso, o pagamento foi realizado com base no valor integral do metro quadrado da área de estrutura montada, como se a totalidade dos serviços tivesse sido prestada.

Ao contrário, no âmbito do Contrato nº 24/2011, que possuía objeto compatível com a realização por completo dos eventos no formato *Goal to Brasil*, o pagamento poderia ter sido realizado sob demanda dos exatos itens necessários para a realização desses eventos, proporcionando a adequada remuneração pelos serviços efetivamente prestados e, conseqüentemente, economia para a Administração.

Todavia, mesmo após ter sido alertada pela AUDIT/Embratur sobre o caráter antieconômico da utilização do Contrato nº 10/2008 para a realização dos eventos *Goal to Brasil*, consoante consignado no Parecer AUDIT nº 56, de 20/08/2012, emitido já por ocasião da análise do evento *Goal to Brasil Chile*, a DPROD não adotou as providências necessárias à escolha da opção mais vantajosa para a Administração, que era a utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011.

Como resultado, verificou-se que o custo dos eventos realizados com os dois contratos acabou sendo, de fato, maior do que o custo dos eventos realizados exclusivamente com o Contrato nº 24/2011, o que indica a realização de despesa antieconômica na consecução do projeto.

Em comparação com o custo das edições de Uruguai, Peru e México, para as quais apenas o Contrato nº 24/2011 foi utilizado, o custo das edições de Chile, Colômbia e Argentina, para as quais foram utilizados os dois contratos, foi superior, na média, em R\$ 344.576,70, ou seja, foi superior em 86,75% por evento, conforme demonstrado no Quadro 14 exposto a seguir:

Quadro 14: Comparação do custo dos eventos realizados na América Latina sob a utilização ou não do Contrato nº 10/2008 em conjunto com o Contrato nº 24/2011.

do Contrato nº 10/2008 em conjunto com o Contrato nº 24/2011.					
País-sede do evento	Valor gasto no Contrato nº 10/2008 – Evidência (R\$)	Valor gasto no Contrato nº 24/2011 - Gauche (R\$)	Total (R\$)	Média (R\$)	Diferença da Média de Preço (R\$)
Chile	445.119,00	352.950,40	798.069,40	741.752,88	344.576,70
Colômbia	309.648,00	281.672,58	591.320,58		
Argentina	387.060,00	448.808,68	835.868,68		
Uruguai	-	394.712,00	394.712,00	397.176,18	
Peru	-	373.495,77	373.495,77		
México	-	423.320,77	423.320,77		

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014.

Diante disso, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201308386/02, de 04/09/2013, a Embratur foi instada a justificar a utilização do Contrato nº 10/2008 para a realização de eventos do projeto *Goal to Brasil*, uma vez que era mais vantajosa a



utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011 para a prestação dos serviços. Em resposta, por intermédio do Memorando nº 249/2013/DPROD, de 10/09/2013, anexo ao Ofício nº 44/2013/AUDIT, de 11/09/2013, o gestor apresentou a seguinte informação:

“(...) reiteramos o teor do MEMO Nº 208/2012/CGPR/DPROD, de 30/08/2012:

1 - Da utilização do Contrato nº 10/2008 para realizar o evento Goal to Brasil

Os Eventos Goal to Brasil são realizados fora de recinto ferial, porém com montagem análoga a realizada nas feiras internacionais. De acordo com o item I.1 – DO OBJETO, Anexo I (Caderno Técnico) da Concorrência nº 001/06:

*‘Cabe à Contratada a montagem de estandes e prestação de serviços de atendimento nos **eventos** e feiras promocionais de turismo e negócios no exterior (...)’*

Segundo o item 07.01 do Caderno Técnico:

‘A critério do EMBRATUR e de acordo com seu interesse, poderá ocorrer redução ou ampliação de áreas de estandes. Nestes casos, os pagamentos por parte do EMBRATUR, serão sempre feitos pelas áreas efetivamente montadas pela Contratada.’

Ainda de acordo com o Caderno Técnico, o item 08.01 trás:

‘Poderá o EMBRATUR desenvolver, ainda, um calendário próprio de eventos do Brasil em mercados determinados a partir de diretrizes do Plano Aquarela, devendo ser respeitado o limite máximo de metragem (...)’

Os eventos Goal to Brasil são eventos promocionais de turismo operacionalizados pelo EMBRATUR, por meio de um calendário próprio, em mercados determinados a partir de diretrizes do Plano Aquarela, com respeito ao limite máximo de metragem previsto em contrato.

Ainda com amparo legal, usando a margem discricionária que é pertinente a esta Coordenação Geral de Promoção, no evento Goal to Brasil – CHILE, houve redução de áreas do estande, com vistas à estruturação do layout que mais se adequasse ao espaço do evento e alavancasse os resultados esperados.

A análise criteriosa dos trechos transcritos acima não deixa dúvidas a respeito da adequação legal da montagem dos eventos Goal to Brasil por meio do Contrato nº 10/2008, com a empresa Evidência Display.

2 -Da viabilidade de utilização do Contrato nº 24/2011 para montagem do evento

A análise, sob a ótica estritamente legal, do Contrato nº 24/2011 leva a conclusão de que é possível a utilização deste para a operacionalização dos eventos Goal to Brasil.

Em relação a orçamento, a utilização do Contrato nº 24/2011 não se mostra possível para a montagem do evento. Apenas para exemplificar, segundo o

preço médio do orçamento à fl. 3.200 do Processo nº 72100.000737/2005-28, só as 14 edições dos eventos Goal to Brasil custariam aproximadamente R\$ 7.063.000,00 (sete milhões e sessenta e três mil reais), sem incluir os custos com Workshops e Vivências brasileiras, inerentes ao evento. Assim, mesmo com o aditivo de 25% previsto pela Lei 8.666/93, não seria possível realizar os 14 eventos Goal to Brasil e, menos ainda, estes e todos os demais eventos que preveem a utilização do Contrato nº 24/2011.

[...]

Cabe a esta Coordenação Geral de Promoção, no uso do Poder Discricionário, com proporcionalidade, razoabilidade e respeito às limitações contratuais, a estruturação do arranjo que melhor atenda ao interesse público. Nesse sentido, consideramos que o arranjo proposto é o mais adequado para a operacionalização dos eventos Goal to Brasil.

Quanto à inadequação do Contrato nº 10/2008 para a realização do Goal to Brasil, esta Diretoria submeteu o questionamento à Procuradoria Federal junto à Embratur, que, no Parecer nº 206/2012/PF-EMBRATUR, manifestou o seguinte:

*‘Ante o exposto, concluo que não há nos autos elementos suficientes para se aferir a correta utilização do contrato firmado com a empresa Evidência Display, no que tange à economicidade da escolha, **não obstante inexistir qualquer óbice legal a sua utilização.**’*

Diante da situação posta, esta Diretoria elegeu a melhor decisão quando utilizou os Contratos nº 10/2008 e 24/2011, buscando, inclusive a eficiência no uso de ambos.

A busca da economicidade/eficiência no uso do Contrato nº 10/2008 lastreou-se nas manifestações da Auditoria Interna do Instituto, que recomendou a compensação de itens constantes na planilha de formação do preço por m², quando fosse demonstrada a necessidade.

Para exemplificar, citamos o caso dos painéis. O modelo do estande do Goal to Brasil, **a fim de que fosse obtida uma unidade cênica do evento**, necessitou de um número de painéis superior ao previsto na planilha que formou o preço por m² da Contratada.

Assim, para que a Embratur não fosse posteriormente demandada a reconhecer a dívida, por ter solicitado itens além do previsto no Contrato nº 10/2008, acordou com a Evidência Display a compensação de itens. Com este ajuste, ainda que não se tenha utilizado alguns itens que compunham o valor do metro quadrado do contrato, a Administração não teve prejuízo, pois utilizou outros itens além do previsto.

Desta forma, esperamos ter justificado o uso dos Contratos nº 10/2008 e 24/2011 para a realização do evento Goal to Brasil, frente à situação fática que a Administração se deparou.” (Grifos contidos no original)

Inicialmente, ressalta-se que não se trata de questionar a legalidade da utilização do Contrato nº 10/2008 para a realização dos eventos Goal to Brasil, tampouco de ausência de previsão contratual para a montagem de estandes em outros eventos que não as feiras internacionais de turismo. Trata-se de análise quanto à economicidade da utilização do

referido contrato para a realização desses eventos, considerando o contexto em que a utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011 se mostrava possível e uma opção economicamente mais vantajosa para a Administração.

Embora regular no campo legal e contratual, a utilização do Contrato nº 10/2008 para os eventos *Goal to Brasil* não se mostrou econômica para a Administração. Devido a sua utilização, a Embratur efetuou o pagamento à contratada com base em quantitativo de serviços incompatível com a realidade dos eventos *Goal to Brasil*, ocasionado pagamento por serviços não prestados.

Com efeito, o valor para o metro quadrado do Contrato nº 10/2008 foi fixado com base no quantitativo de serviços que deveriam ser disponibilizados pela contratada, segundo o tamanho de cada estande, previsto na planilha de quantidade constante do Caderno Técnico – Anexo I do Edital de Concorrência nº 01/2006 (Quadro 06). No entanto, no caso dos eventos *Goal to Brasil*, cujas estruturas montadas foram enquadradas como estandes de tamanho médio (Estande Tipo 2 – 100 a 399 m²), a quantidade de serviços prestados foi muito inferior à quantidade preestabelecida.

O desenvolvimento de eventos em novo formato, além das feiras, conforme previsto no Edital do Contrato nº 10/2008, não demandaria apenas o atendimento ao limite máximo de metragem, como informado pelo gestor, mas também a manutenção da relação entre os encargos da contratada e a justa remuneração do serviço. Nesse contexto, poderia ter sido promovida alteração do contrato para a adequação do seu valor, nos termos do art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

O ideal seria que o Contrato nº 10/2008 tivesse previsto um valor por metro quadrado específico para os eventos *Goal to Brasil*, devido à peculiaridade de suas características, muito divergente das feiras. Em verdade, para cada tipo de estande (pequeno, médio ou grande), poderia ter sido estabelecido um valor para o metro quadrado, em razão da significativa diferença no quantitativo de serviços oferecidos, ou, ainda, poderia ter sido estabelecido o pagamento de forma variável em função do preço de cada item demandado.

No entanto, como essas medidas não foram adotadas, parte dos dispêndios no âmbito do Contrato nº 10/2008 a título de realização dos eventos *Goal to Brasil* configurou pagamento por serviços não prestados, uma vez que baseados em valor correspondente a quantidade de serviços significativamente distinta daquela que foi pactuada.

Quanto à informação do gestor de que não houve prejuízo para a Administração, porque teriam sido disponibilizados itens de serviço além do previsto no Contrato nº 10/2008, mediante acordo de compensação com a contratada, registra-se que o valor dos serviços não prestados é muito superior a essa compensação, ao menos no que se refere aos eventos *Goal to Brasil*, conforme demonstrado na apuração do prejuízo apresentada adiante. Ademais, não foi apresentado termo formal consignando o acordo com a contratada mencionado pelo gestor, em desatendimento ao art. 60 da Lei nº 8.666/1993.

A propósito da dúvida suscitada pelo gestor quanto ao atendimento ao interesse público, no caso de utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011, verificou-se que os eventos *Goal to Brasil* Uruguai, Peru, México e EUA, realizados somente com esse contrato, não apresentaram registro formal de falhas quanto à eficácia das ações promovidas.

Aliás, esse contrato até seria mais compatível com os eventos no formato *Goal to Brasil*, uma vez que o seu objeto abrange de forma expressa e específica duas das três atividades macro desenvolvidas nesses eventos, quais sejam o “*workshop*” e a “vivência

brasileira”, ao contrário do Contrato nº 10/2008, que possui escopo mais geral de montagem e de atendimento em feiras e eventos. Nessa situação, apenas a atividade “coletiva de imprensa” continuaria a ser viabilizada pelos contratos de relações públicas e de assessoria de imprensa.

Quanto à afirmação de falta de lastro contratual, a despeito da informação do gestor, observou-se que era possível a utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011, tanto no exercício 2012 como no exercício 2013, para a realização de todos os 14 eventos *Goal to Brasil*.

Por meio de consulta ao Siafi Gerencial, verificou-se que a despesa total liquidada no âmbito do Contrato nº 24/2011 no exercício 2012 foi de R\$ 4.587.047,55. Assim, como o valor anual do contrato era de R\$ 7.165.379,69, deixou-se de executar nessa contratação a quantia de R\$ 2.578.332,14, suficiente para comportar toda a despesa de R\$ 2.325.252,50 executada no Contrato nº 10/2008 para a realização dos eventos *Goal to Brasil* de 2012 (Chile, Colômbia, Argentina, França, Portugal e Canadá).

Em relação ao exercício 2013, a despesa executada nos dois contratos para a realização dos eventos *Goal to Brasil* Espanha, Itália, Alemanha, Reino Unido, Uruguai, Peru, México e EUA somou R\$ 5.379.768,46. Assim, como o valor anual do Contrato nº 24/2011 nesse exercício já era de R\$ 7.439.256,83, em decorrência de revisão contratual, essa quantia seria suficiente para comportar o montante de R\$ 5.379.768,46, referente à realização dos eventos em 2013, restando ainda o valor de R\$ 2.059.488,37 para a realização de outras ações.

Registra-se que esses cálculos foram realizados sem considerar a possibilidade de acréscimo do valor inicial atualizado do contrato até o limite de 25%, nos termos da Lei nº 8.666/1993. A propósito, esse acréscimo de fato veio a ocorrer por meio da celebração do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 24/2011, celebrado em 25/09/2013, quando o valor anual do contrato passou a ser de R\$ 9.299.071,04.

Com isso, verifica-se que a manifestação do gestor de que não havia lastro no Contrato nº 24/2011 para a realização dos eventos *Goal to Brasil* não procede. O valor de R\$ 9.299.071,04 se mostraria mais do que suficiente para a realização de todos os 14 eventos *Goal to Brasil* e outras ações planejadas para o exercício 2013, uma vez que a despesa total empenhada no Contrato nº 24/2011 nesse exercício somou apenas R\$ 7.689.180,51, conforme consulta ao Siafi Gerencial.

Assim, no que se refere unicamente à consecução do projeto *Goal to Brasil*, não restou justificada a utilização do Contrato nº 10/2008 em detrimento da utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011, opção mais vantajosa para a Administração.

Portanto, constatou-se a realização de despesa antieconômica na consecução dos eventos *Goal to Brasil* Chile, Colômbia, Argentina, França, Portugal, Canadá, Espanha, Itália, Alemanha e Reino Unido, diante da ocorrência de pagamento por serviços não prestados.

Passa-se à apuração do prejuízo decorrente de despesa antieconômica por pagamento de serviços não prestados no âmbito do Contrato nº 10/2008.

O valor do metro quadrado do Contrato nº 10/2008 foi fixado a partir dos preços, também por metro quadrado, de cada um dos itens de serviço constantes do Caderno Técnico – Anexo I do Edital de Concorrência nº 01/2006, que deveriam ser prestados em quantitativos predefinidos para estandes de tamanho pequeno, médio e grande.

Assim, uma vez que o quantitativo de serviços prestados nas edições do *Goal to Brasil* foi muito inferior ao quantitativo pactuado no contrato, o valor devido à contratada não deveria ter sido calculado com base no valor integral do metro quadrado, mas sim com base em um valor de metro quadrado específico para esses eventos.

Por sua vez, um valor específico de metro quadrado para os eventos *Goal to Brasil* poderia ter sido obtido considerando apenas os preços, por metro quadrado, dos itens de serviço efetivamente prestados em cada evento, acrescentando-se, especificamente quanto ao item “painéis”, o valor correspondente à sua disponibilização em número superior ao quantitativo previsto no Contrato nº 10/2008.

A verificação dos itens de serviço que foram efetivamente prestados foi realizada pela AUDIT/Embratur, presencialmente, nos eventos em que houve fiscalização *in loco*, bem como a partir de relatórios de fiscalização do contrato produzidos por representantes da DPROD que estiveram presentes nos eventos.

De acordo com essa metodologia, a despesa antieconômica na realização dos eventos *Goal to Brasil* Chile, Colômbia, Argentina, França, Portugal, Canadá, Espanha, Itália, Alemanha e Reino Unido foi de R\$ 446.451,89, conforme demonstrado no Quadro 15 exposto a seguir:

Quadro 15: Cálculo da despesa antieconômica com a utilização do Contrato nº 10/2008 para a realização dos eventos *Goal to Brasil*, relativamente ao pagamento por serviços prestados em quantitativo muito inferior ao quantitativo inicialmente pactuado.

País-sede do evento	Metragem (m²)	Valor pago (R\$)		Valor devido (R\$)		Diferença paga a maior (R\$)
		Valor do m²	Total	Valor do m²	Total	
Chile	230	1.935,30	445.119,00	1.816,77	417.856,41	27.262,59
Colômbia	160	1.935,30	309.648,00	1.767,53	282.804,32	26.843,68
Argentina	200	1.935,30	387.060,00	1.967,68	393.535,40	(-) 6.475,40
França	225	2.163,10	486.697,50	1.775,09	399.395,03	87.302,48
Portugal	170	2.163,10	367.727,00	1.781,80	302.905,66	64.821,34
Canadá	170	1.935,30	329.001,00	1.529,56	260.025,88	68.975,12
Espanha	170	2.163,10	367.727,00	1.825,44	310.324,46	57.402,54
Itália	170	2.163,10	367.727,00	1.803,18	306.540,94	61.186,06
Alemanha	170	2.163,10	367.727,00	1.963,10	333.726,66	34.000,34
Reino Unido	170	2.163,10	367.727,00	2.015,26	342.593,86	25.133,14
Total	1.835	-	3.796.160,50	-	3.349.708,62	446.451,89

Fonte: Elaborado com base nas planilhas apresentadas pela AUDIT/Embratur, as quais contêm os itens de serviço efetivamente prestados em cada evento. Especificamente quanto ao evento ocorrido no Chile, a apuração da equipe foi baseada na verificação direta do relatório do fiscal do contrato (check-list) constante do Processo nº 72100.000506/2012-43.

Registra-se, por fim, que a situação de pagamento por serviços não prestados no âmbito do Contrato nº 10/2008 foi reiteradamente constatada pela AUDIT em seus relatórios de auditoria a partir de fiscalizações *in loco* realizadas em feiras de turismo com a participação da Embratur.

Desde o ano de 2007, conforme o Relatório de Auditoria nº 01/2007 – ANATO (Associação Colombiana de Agências de Viagens e Turismo), quando as feiras ainda eram realizadas por meio de convênio e a montagem dos estandes era efetuada pela



mesma contratada Evidência Display, a situação de serviços não prestados já era questionada.

Em diversas oportunidades, a AUDIT apurou despesa antieconômica por esse fato na execução do Contrato nº 10/2008, tendo consignado tal impropriedade em relatórios específicos, os quais foram encaminhados à diretoria responsável, sem que se tenha identificado ações efetivas para eliminar ou minimizar as falhas encontradas.

Ao contrário, por intermédio do Sexto Termo Aditivo, celebrado em 23/03/2012, não houve modificação da forma de remuneração do Contrato nº 10/2008, mas aumento da quantidade de serviços disponíveis e do valor do metro quadrado do contrato. Consequentemente, aumentou-se a quantidade de serviços não demandados pela Embratur e o montante de pagamento por serviços não prestados a cada feira ou evento.

Como exemplo de relatórios de auditoria em que a AUDIT consignou a situação de pagamento por serviços não prestados na execução do Contrato nº 10/2008, podem ser citados o Relatório de Auditoria nº 02/2011 (Feira AVAVIT 2011), o Relatório de Auditoria nº 12/2012 (Feira AIBTM 2012) e o Relatório de Auditoria nº 04/2013 (Feira WTM 2012). De acordo com esses relatórios, foram emitidas as seguintes recomendações:

- a) Relatório de Auditoria nº 02, de 14/01/2011 – AVAVIT 2011: recomendação: *“Verificar o atendimento de todos os itens solicitados pela Embratur à Contratada Evidência Display, antes de efetuar o pagamento da fatura, de forma a adverti-la para que justifique a falha e que se faça a glosa dos valores dos serviços não prestados, se for o caso, conforme constatado na AVAVIT 2010.”*
- b) Relatório de Auditoria nº 12, de 19/11/2012 – AIBTM 2012: recomendação: *“Glosar a quantia de R\$ 44.478,64 (quarenta e quatro mil, quatrocentos e setenta e oito reais e sessenta e quatro centavos) atinente ao valor dos serviços não prestados (...).”*
- c) Relatório de Auditoria nº 04/2013, de 21/02/2013 – WTM 2012: recomendação: *“Glosar a quantia de R\$ 325.322,87 (trezentos e vinte e cinco mil, trezentos e vinte e dois reais e oitenta e sete centavos), referentes aos serviços não prestados (...).”*

Dessa forma, uma vez que a falha identificada para os eventos *Goal to Brasil* é estruturante e recorrente na execução do Contrato nº 10/2008, é necessário verificar a situação de pagamento por serviços não prestados também em relação às demais feiras e eventos realizados durante toda a vigência do referido contrato.

Causa

Utilização do Contrato nº 10/2008 para a prestação de serviços de montagem de estruturas físicas e de atendimento nos eventos *Goal to Brasil* em detrimento da utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011, opção mais vantajosa para a Administração. Tal prática configurou ato de gestão antieconômico, causando pagamentos por serviços não prestados e consequente despesa antieconômica, no valor de R\$ 185.602,19.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 164/2014/CGPR/DPROD, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

*“Quanto à adequação e à pertinência da utilização do Contrato 10/2008 para montagem do Projeto Goal to Brasil, a **decisão fundou-se na razoabilidade e na redução de riscos para a imagem do país em período de alta exposição no Brasil no cenário internacional.***

Optar pela utilização exclusiva do Contrato 24/2011 para a operacionalização do Projeto Goal to Brasil como um todo traria vários riscos para a imagem do país; entre estes:

1) Risco de dano à imagem do Brasil – questões técnico-operacionais:

*a. **Falta de experiência adquirida na execução do projeto:** A contratação de montadora por meio do Contrato 24/2011 seria efetuada por 3 cotações em cada mercado. Assim, em cada edição, haveria uma empresa distinta efetuando a montagem pela primeira vez. Isso elevaria consideravelmente o risco operacional envolvido e dificultaria a padronização do Projeto Goal to Brasil, que era extremamente importante para o tratamento isonômico às 12 cidades-sede, visto que cada uma seria a anfitriã de uma das edições do projeto.*

*b. **Possível impacto negativo na imagem do país junto a público estratégico:** O Projeto Goal to Brasil era voltado à imprensa, a formadores de opinião, às companhias aéreas e ao trade turístico internacional, em 14 países prioritários. Nos anos que antecederam a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, a capacidade operacional do Brasil para a realização de eventos era colocada em xeque, conforme inúmeras matérias veiculadas, com a aproximação do mundial, nos países prioritários de atuação da EMBRATUR (ANEXO 1). O primeiro evento em todas as edições do Projeto Goal to Brasil era a coletiva de imprensa, com porta-vozes das embaixadas brasileiras, do Ministério do Esporte, do Ministério da Cultura, das cidades-sede, da EMBRATUR e da FIFA. Nesse cenário, a garantia do sucesso operacional, com execução impecável de cada uma das edições do projeto desde o primeiro instante, era extremamente importante para demonstrar a capacidade do país para realizar eventos. Nesse sentido, era imperioso o aproveitamento da confiabilidade na expertise da Contratada no Contrato nº 10/2008 para garantir a montagem padronizada do Projeto Goal to Brasil.*

*c. **Últimas 4 edições do projeto viabilizadas integralmente pelo Contrato 24/2011:** As edições do Projeto Goal to Brasil realizadas no Uruguai, Peru, México e EUA, além da organização, tiveram a montagem também realizada por meio do Contrato 24/2011 em virtude do encerramento da vigência do Contrato 10/2008 e não por decisão técnica. O fato de essas edições terem tido resultado de sucesso não contraria o entendimento de que houve elevação do risco operacional envolvido. Os detalhes acerca das dificuldades técnicas encontradas na operacionalização dessas edições não foram devidamente registrados nos autos de cada edição do projeto, mas a*



elevação do risco foi notória, com claro impacto no cronograma de montagem e necessidade de adaptações no projeto a cada edição. Ressalte-se que a experiência adquirida pela empresa Gauche Eventos (Contrato nº 24/2011), com a execução das dez primeiras edições do projeto em conjunto com a empresa Evidência Display (Contrato nº 10/2008), foi extremamente importante para a superação de todas as dificuldades técnicas encontradas na execução da montagem das últimas quatro edições do projeto.

d. Decisão técnica: A decisão da área técnica de utilizar o Contrato 10/2008 para a montagem do Projeto Goal to Brasil se mostrou acertada e foi baseada no princípio da razoabilidade, com a busca da melhor relação custo x benefício para o interesse público, e contribuiu consideravelmente para a redução de riscos de dano à imagem do país.

2) Risco de dano à imagem do Brasil – Falta de capacidade de atendimento às demandas do mercado:

a. Agenda de promoção internacional do turismo brasileiro: A EMBRATUR persegue sua missão institucional por meio de duas agendas, uma propositiva e outra reativa. Esta se dá por meio da realização de eventos em parceria com o trade turístico internacional (operadoras, agências de viagem e companhias aéreas), que historicamente solicita o apoio da EMBRATUR para viabilização de eventos de promoção do destino Brasil em mercados prioritários. O Contrato 24/2011 foi celebrado em dezembro de 2011, antes da criação do Projeto Goal to Brasil, com vistas a viabilizar o cumprimento da agenda anual de eventos do Instituto Brasileiro de Turismo. O valor desse contrato, de R\$ 7.165.379,69, foi definido com base no histórico de eventos da autarquia, com a previsão de realização de 190 eventos no período de um ano (12/2011 a 12/2012), conforme tabela prevista no Projeto Básico Fl. 616 do Processo 72100.000372/2010-07 (Tabela 1).

b. Criação do Goal to Brasil: A previsão inicial de investimento nas 14 edições do projeto era de R\$ 14.000.000,00. Diante desse valor, o investimento médio em cada edição era estimado em R\$ 1.000.000,00. Assim, as 7 edições previstas para 2012 ensejariam o aporte de R\$ 7.000.000,00. Esse valor já equivalia quase à totalidade do Contrato nº 24/2011.

c. Acordo de Cooperação com o ME: Conforme Documento Referencial de junho de 2012 (ANEXO 2), quando das tratativas para celebração do Termo de cooperação com o Ministério do Esporte (ANEXO 3) e com amadurecimento do projeto, a previsão de investimento para as 14 edições do Projeto Goal to Brasil passou a ser de R\$ 12.390.000,00. Diante desse valor, o investimento médio em cada edição era estimado em R\$ 885.000,00. Assim, as 7 edições previstas para 2012 ensejariam o aporte de R\$ 6.195.000,00. Esse valor, somado às ações já empenhadas no Contrato 24/2011 antes da primeira edição do Projeto Goal to Brasil, na ordem de R\$ 976.122,99 (quadro abaixo), já superaria o valor do Contrato nº 24/2011. (...).

d. Risco de Abandono do mercado: A utilização do Contrato 24/2011 para viabilizar o Projeto Goal to Brasil como um todo, no ano de 2012, levaria ao esgotamento do contrato. Isso limitaria a possibilidade de atuação da



EMBRATUR em um período de alta exposição do Brasil no cenário internacional. O País teria que negar todo e qualquer apoio à realização de eventos em parceria com o trade turístico internacional por falta de margem no contrato de eventos.

- e. **Possível aditivo de 25%:** Ainda que fossem desconsiderados os aspectos técnicos apontados e se optasse pela ampliação do lastro do Contrato 24/2011 para montagem do Projeto Goal to Brasil, um possível aditivo de 25% no contrato 24/2011 o ampliaria em apenas R\$ 1.791.344,92. Além dessa ampliação ser insuficiente para possibilitar o atendimento à agenda propositiva e reativa prevista (Tabela 1), o atendimento aos requisitos necessários para viabilizar o aditivo, com complexa pesquisa, envolvendo aproximadamente 620 itens de preço (considerando todos os tipos de eventos em todos os mercados), levaria ao menos 90 dias. Cumpre salientar que os questionamentos feitos pela Auditoria Interna quanto à utilização do Contrato nº 10/2008 para montagem do Projeto Goal to Brasil só foram conhecidos pela área técnica no final do mês de agosto de 2012, no Parecer AUDIT nº 56, de 20/08/2012. Diante disso, um possível aditivo ao Contrato nº 24/2011, para assunção integral do projeto, só estaria concluído após a realização de todas as edições do Projeto Goal to Brasil no ano de 2012. Ressalte-se que, em 20/08/2012, o total já empenhado no Contrato nº 24/2011 em 2012 somava R\$ 1.670.262,61, conforme quadro abaixo, sem considerar os R\$ 560.774,75 empenhados ainda em 2011. (...).*
- f. **Decisão estratégica de organização do projeto com sacrifício parcial da agenda:** O Contrato 24/2011 foi utilizado para viabilizar a organização dos eventos que compunham o Projeto Goal to Brasil. Desconsiderando a montagem (realizada por meio do Contrato 10/2008), conforme planejamento (Tabela 2), já seria necessária a utilização de R\$ 2.975.000,00 do valor do contrato 24/2011, com necessário sacrifício parcial do contrato para viabilização da agenda propositiva da EMBRATUR, com redução na quantidade de eventos independentes do Projeto Goal to Brasil prevista (Tabela 1) no Projeto Básico do Processo 72100.000372/2010-07. (...).*
- g. **Acordo de Cooperação com o MINC:** Conforme Documento Referencial de novembro de 2012 (ANEXO 4), quando das tratativas para celebração do Termo de cooperação com o Ministério da Cultura (ANEXO 5) e com o desenvolvimento do projeto em cenário de contingenciamento orçamentário, a previsão de investimento para as 14 edições do Projeto Goal to Brasil passou a ser de R\$ 11.550.000,00. Diante desse valor, o investimento médio em cada edição era estimado em R\$ 825.000,00. Assim, as 8 edições previstas para 2013 ensejariam o aporte de R\$ 6.600.000,00. Ressalte-se que a edição do Goal to Brasil de Madrid/Espanha prevista para 2012 foi transferida para 2013.*
- h. **Análise da execução do Contrato nº 24/2011:** O Controle Interno aferiu a efetiva execução do contrato no ano de 2012 por meio do SIAFI gerencial. Ressalte-se que, ao se comparar o planejamento com a execução da agenda da Autarquia, é necessário considerar o cenário de contingenciamento orçamentário que gerou impactos no cumprimento da agenda.*



i. **Alteração no valor do Contrato nº 24/2011:** Em dezembro de 2013, houve o reequilíbrio do Contrato nº 24/2011, em função de alteração cambial. Como resultado, o valor do contrato passou a ser de R\$ 7.439.256,83.

j. **Decisão estratégica de organização do projeto com sacrifício parcial da agenda:** O Contrato 24/2011 foi utilizado para viabilizar a organização dos eventos que compunham o Projeto Goal to Brasil. Desconsiderando a montagem (realizada por meio do Contrato 10/2008), conforme planejamento (Tabela 3), já seria necessária a utilização de R\$ 3.400.000,00 do valor do contrato 24/2011, com necessário sacrifício parcial do contrato para viabilização da agenda propositiva da EMBRATUR, com redução na quantidade de eventos independentes do Projeto Goal to Brasil (Tabela 1) prevista no Projeto Básico do Processo 72100.000372/2010-07.

k. **Possível aditivo de 25%:** Novamente, ainda que fossem desconsiderados os aspectos técnicos apontados e se optasse pela ampliação do lastro do Contrato 24/2011 para montagem do Projeto Goal to Brasil, um possível aditivo de 25% ampliaria o contrato em apenas R\$ 1.859.814,21. Esse valor seria inferior ao necessário para a realização da montagem das oito últimas edições do projeto, estimada em R\$ 3.300.000,00, sem corte drástico na possibilidade de atendimento à agenda propositiva e reativa de atuação da EMBRATUR. (...).

- l. **Conclusão:** A decisão quanto à utilização do Contrato nº 10/2008 para a prestação de serviços de montagem de estruturas físicas e de atendimento no Projeto Goal to Brasil, em detrimento da utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011, se baseou majoritariamente nos aspectos técnicos apontados e contribuiu significativamente para a garantia do sucesso do projeto, com redução de riscos de dano à imagem do país em período de alta exposição do destino no cenário internacional.

Ante o exposto, esta Diretoria de Produtos e Destinos firma o entendimento de que não há que se falar em apuração de responsabilidade, visto que todas as decisões se deram em prol do interesse público e fundadas no princípio da razoabilidade.

Quanto à recomendação de inserção, nos futuros editais de licitação para a contratação de serviços de montagem de estandes e de atendimento em feiras e em outros eventos de turismo, de cláusula que contenha previsão de que o pagamento será realizado de acordo com os serviços efetivamente prestados, conforme demandados pela EMBRATUR, variando de acordo com o tamanho e o modelo das estruturas montadas, informamos que essa providência já foi tomada pela administração no processo para contratação da futura montadora dos estandes do Brasil, com fornecimento de serviços sob demanda.

Quanto à recomendação da adoção de medidas administrativas necessárias para o ressarcimento ao Erário do valor de R\$ 446.451,89, referente ao pagamento a maior realizado, à empresa Evidência Display, decorrente de serviços prestados nos eventos Goal to Brasil em quantitativo significativamente inferior àquele previsto no Contrato nº 10/2008, passemos à análise:



1) Conferindo-se os cálculos efetuados pelo Controle Interno, conforme tabelas integrantes do Anexo 6, verificou-se a necessidade de alguns ajustes, conforme se extrai na comparação dos quadros abaixo:

Quadro extraído do item 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201308386

País-sede do evento	Metragem (m²)	Valor pago (R\$)		Valor devido (R\$)		Diferença paga a maior (R\$)
		Valor do m²	Total	Valor do m²	Total	
Chile	230	1.935,30	445.119,00	1.816,77	417.856,41	27.262,59
Colômbia	160	1.935,30	309.648,00	1.767,53	282.804,32	26.843,68
Argentina	200	1.935,30	387.060,00	1.967,68	393.535,40	-6.475,40
França	225	2.163,10	486.697,50	1.775,09	399.395,03	87.302,48
Portugal	170	2.163,10	367.727,00	1.781,80	302.905,66	64.821,34
Canadá	170	1.935,30	329.001,00	1.529,56	260.025,88	68.975,12
Espanha	170	2.163,10	367.727,00	1.825,44	310.324,46	57.402,54
Itália	170	2.163,10	367.727,00	1.803,18	306.540,94	61.186,06
Alemanha	170	2.163,10	367.727,00	1.963,10	333.726,66	34.000,34
Reino Unido	170	2.163,10	367.727,00	2.015,26	342.593,86	25.133,14
Total	1.835	-	3.796.160,50	-	3.349.708,62	446.451,89

Atualização do quadro extraído do item 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201308386 realizada pela DPROD

País-sede do evento	m²	Valor pago (R\$)		Valor devido (R\$)		Diferença paga a maior (R\$)	Diferença entre os cálculos	Item divergente
		Valor do m²	Total	Valor do m²	Total			
Chile	230	1.935,30	445.119,00	1.887,15	434.043,81	11.075,19	16.187,40	Posto de trabalho mesa
Colômbia	160	1.935,30	309.648,00	1.897,70	303.631,52	6.016,48	20.827,20	Posto de trabalho mesa Iluminação geral
Argentina	200	1.935,30	387.060,00	2.097,85	419.569,40	-32.509,40	26.034,00	Posto de trabalho mesa Iluminação geral
França	225	2.163,10	486.697,50	1.996,85	449.291,03	37.406,48	49.896,00	Posto de trabalho mesa Iluminação geral Internet sem fio
Portugal	170	2.163,10	367.727,00	2.003,56	340.604,86	27.122,14	37.699,20	Posto de trabalho mesa



								Iluminação geral Internet sem fio
Canadá	170	1.935,30	329.001,00	1.659,73	282.154,78	46.846,22	22.128,90	Posto de trabalho mesa Iluminação geral
Espanha	170	2.163,10	367.727,00	1.985,71	337.570,36	30.156,64	27.245,90	Posto de trabalho mesa Iluminação geral
Itália	170	2.163,10	367.727,00	1.963,45	333.786,84	33.940,16	27.245,90	Posto de trabalho mesa Iluminação geral
Alemanha	170	2.163,10	367.727,00	2.085,68	354.565,26	13.161,74	20.838,60	Iluminação geral Telefone
Reino Unido	170	2.163,10	367.727,00	2.090,24	355.340,46	12.386,54	12.746,60	Iluminação geral
Total	1.835	-	3.796.160,50	-	3.610.558,32	185.602,19	260.849,70	

2) Note-se que as parcelas mais relevantes das divergências encontradas se referem a postos de trabalho e a iluminação geral. Esta é inerente à realização das montagens e foi validada em todas as edições pelos servidores da DPROD que acompanharam a realização das ações, juntamente com mão de obra de montagem e transporte geral. Já quanto aos postos de trabalho, segundo ressalva do próprio Contrato nº 10/2008, as quantidades previstas na tabela referencial se tratam de quantitativo máximo, podendo variar de acordo com a necessidade de cada evento, conforme previsto no Caderno Técnico - Anexo I do Edital de Concorrência nº 01/2006, que originou o Contrato nº 10/2008. Dessa forma, considerando-se o custo de imobilização da empresa para estar preparada para fornecimento de mobiliário específico, de acordo com a demanda da EMBRATUR, nos quantitativos máximos possíveis, manteve-se o valor integral desse item no cálculo do metro quadrado devido.

3) A necessidade de restituição de valores de serviços fornecidos a menor, de acordo com a interpretação do Contrato nº 10/2008, já havia sido objeto de apontamento da Auditoria Interna da EMBRATUR. Em função disso, esta Diretoria demonstrou compensação de R\$ 176.204,72 relativos às edições realizadas no Chile, Colômbia, Argentina, França e Portugal, por meio do Memo nº 317/2013/CGPR/DPROD de 11/12/2013. Essa compensação foi acatada pela Auditoria Interna na Nota Técnica Audit nº 4/2014 de 15/07/2014. Diante disso, e da análise feita pela DPROD com base nos apontamentos da CGU, apresentamos abaixo um quadro



considerando as compensações já acatadas pelo Controle Interno da EMBRATUR e os valores atualizados no Anexo 6:

Ajustes no valor a ser restituído considerando-se as compensações já acatadas pela Auditoria Interna			
Valor pago a maior de acordo com os cálculos atualizados	R\$ 185.602,19		
Ajustes em compensações já acatadas pela Auditoria Interna na Nota Técnica Audit nº 4/2014	Compensação o devida	Compensação o Acatada	Ajuste a ser descontado do valor pago a maior
	(A)	(B)	(B - A)
Compensação a menor relativa ao <i>Goal to Brasil</i> Chile	11.075,19	1.316,38	-9.758,81
Compensação a maior relativa ao <i>Goal to Brasil</i> Colômbia	6.016,48	29.263,68	23.247,20
Crédito calculado a menor relativo ao <i>Goal to Brasil</i> Argentina	-32.509,40	-3.450,40	29.059,00
Compensação a maior relativa ao <i>Goal to Brasil</i> França	37.406,48	90.391,15	52.984,68
Compensação a maior relativa ao <i>Goal to Brasil</i> Portugal	27.122,14	58.683,91	31.561,77
Compensações <i>Goal to Brasil</i> Chile/Colômbia/Argentina/França/Portugal	49.110,89	176.204,72	127.093,84
Compensação a maior relativa ao Memo nº 317/2013/CGPR/DPROD	587.186,47	605.963,41	18.776,94
Valor já compensado e acatado pela Auditoria Interna			145.870,78
Crédito remanescente para a Administração considerando o entendimento do Controle Interno sobre a possibilidade de pagamento parcial do Contrato nº 10/2008 e os valores atualizados.			R\$ 39.731,41

(...) Essa análise considerou o entendimento do Controle Interno quanto à possibilidade de pagamento parcial do valor do metro quadrado. Nessa conjuntura, após as devidas compensações, restaria um crédito, na ordem de R\$ 39.731,41, a ser restituído para a Administração.

Quanto à recomendação de restituição apontada neste item, esta Diretoria entende que a contratação se deu em valor fixo e invariável, por metro quadrado, e que isso inviabilizaria o pagamento de forma fracionada, a não ser como multiplicador de área montada. Ressalte-se a isso que a quantidade referencial de itens previstas para o estande tipo 2 é a mesma para uma faixa de metragem de 100 m² a 399 m² e que a montagem do



Projeto Goal to Brasil se deu com áreas em dimensões situadas no centro dessa faixa. Arbitrar, para efeito de restituição, que seria razoável solicitar para um estande de 100 m² a mesma quantidade de cada item que a solicitada para um estande de 300 m² não se mostraria coerente.

A demanda junto à Contratada no Contrato 10/2008, buscou utilizar ao máximo a cesta de serviços disponíveis para um estande com as dimensões das áreas efetivamente montadas no Projeto Goal to Brasil. Essa demanda se deu por metro quadrado e foi paga segundo os valores avençados no contrato. Ante o exposto, esta Diretoria de Produtos e Destino entende que não há que se falar em ressarcimento.” (Grifos contidos no original)

Análise do Controle Interno

O registro trata, a princípio, do ato antieconômico praticado pelo gestor na realização dos dez primeiros eventos do projeto *Goal to Brasil*, uma vez que utilizou o Contrato nº 10/2008 para a montagem das estruturas, quando, de forma mais econômica, poderia ter utilizado exclusivamente o Contrato nº 24/2011 para a prestação dos serviços.

O Contrato nº 10/2008 não se mostrou adequado para a realização dos eventos *Goal to Brasil*, uma vez que diversos itens de serviços disponíveis para cada metro quadrado de estrutura montada não foram demandados à contratada, porque desnecessários, e não foram utilizados. Assim, como o metro quadrado de montagem do Contrato nº 10/2008 foi estabelecido em valor fixo, e os pagamentos se basearam nesse valor fixo, houve pagamento por serviços não prestados na realização dos mencionados eventos.

O próprio gestor, de acordo com a tabela apresentada na sua manifestação, reconhece que a diferença a maior entre o valor pago e o valor devido na execução do Contrato nº 10/2008, relativamente aos eventos *Goal to Brasil*, foi de R\$ 185.602,19. Assim, de fato, a medida mais econômica para a Administração teria sido a utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011, que permitiria efetuar os pagamentos pela montagem das estruturas de acordo com os serviços efetivamente prestados.

Entretanto, na sua manifestação, o gestor apresenta informações no sentido de justificar que a decisão de utilizar o Contrato nº 10/2008 para a montagem foi acertada. Primeiramente, foram destacados aspectos técnico-operacionais acerca dos riscos à imagem do Brasil, caso somente o Contrato nº 24/2011 tivesse sido utilizado.

Sobre esses aspectos, contudo, registra-se que a AUDIT não identificou, no Relatório de Auditoria AUDIT nº 13/2013, referente à fiscalização *in loco* realizada na edição do evento no Peru, maiores riscos ou perda da qualidade técnica com a montagem das estruturas por meio do Contrato nº 24/2011. Ao contrário, asseverou que “*não foram apontados problemas com a padronização dos eventos*”.

Posteriormente, por meio da Nota Técnica nº 04, de 15/07/2014, após a análise de outras manifestações da área técnica, a AUDIT concluiu que não ficaram demonstrados os elementos caracterizadores do risco com a padronização da montagem do projeto *Goal to Brasil*, caso tivesse sido realizada por meio do Contrato nº 24/2011.

Adicionalmente, não houve registros de falhas quanto à eficácia dos eventos *Goal to Brasil* Uruguai, México e Estados Unidos, que também tiveram as suas estruturas

montadas unicamente por meio do Contrato nº 24/2011, quando o prazo de vigência do Contrato nº 10/2008 já havia expirado.

Não se desconsidera que possam ter sido enfrentadas dificuldades técnicas na montagem dos eventos com o Contrato nº 24/2011, ainda que não tenham sido registradas nos autos dos processos dos eventos. Entretanto, presume-se que a empresa Gauche Promoções e Eventos, contratada por meio do Contrato nº 24/2011, por ter vencido a licitação pertinente, possuía capacidade técnica para operacionalizar a montagem dos eventos com risco operacional aceitável. De acordo com o Edital da Concorrência nº 01/2011, que originou o Contrato nº 24/2011:

“3.1. As empresas interessadas e seu corpo executivo deverão possuir profundo conhecimento acerca das características operacionais e logísticas dos mais de quarenta países, nos quais a EMBRATUR realizará suas ações promocionais durante a vigência do contrato. Nesse sentido, foi considerado o caráter qualitativo que deve ser assegurado na consecução do objeto, na medida em que os serviços a serem executados pela empresa contratada impactarão diretamente na imagem do país no exterior. Ademais, a complexidade das atividades a serem desenvolvidas, relacionadas ao planejamento dos eventos num universo com ampla diferenciação de países e de características logísticas, que exigirá das empresas interessadas padrões mínimos de especialização organizacional, experiência internacional e capacidade operacional.”

Desse modo, ainda que fosse necessária alguma experiência da empresa Gauche Promoções e Eventos especificamente na montagem dos eventos *Goal to Brasil*, possivelmente essa experiência não seria adquirida somente após a realização dos dez eventos. Afinal, a empresa Gauche Promoções e Eventos venceu a licitação com a qualificação técnica exigida no edital.

Com isso, considerando apenas os aspectos técnico-operacionais, teria sido possível à área técnica adotar as providências pertinentes com vistas à utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011 já a partir do conhecimento de que o Contrato nº 10/2008 estaria causando prejuízo financeiro na execução dos eventos *Goal to Brasil*, conforme comunicado pela AUDIT no Parecer nº 56, de 20/08/2012.

Não se desconsidera, também, que a decisão de utilizar exclusivamente o Contrato nº 24/2011 ainda deveria analisar o aspecto financeiro, se o seu valor seria suficiente para comportar a realização de todos os eventos *Goal to Brasil* e os demais eventos constantes da agenda própria do referido contrato. Contudo, verifica-se que, com um arranjo de prioridades, exigido para o caso, em face da superveniência dos eventos *Goal to Brasil*, teria sido possível comportar a realização dos eventos exclusivamente por meio do Contrato nº 24/2011.

Conforme informado pelo gestor, antes da realização da primeira edição, o investimento estimado para os sete eventos *Goal to Brasil* em 2012 era de R\$ 6.195.000,00. Mesmo acrescentando a esse montante o valor empenhado no primeiro semestre de 2012, no importe de R\$ 976.122,99, a execução dos eventos *Goal to Brasil* em 2012 não esgotaria todo o valor do Contrato nº 24/2011, caso este tivesse sido aditivado em 25%. Na verdade, considerando que o valor aditivado do contrato corresponderia a R\$ 8.956.724,61, ainda restaria o lastro contratual de R\$ 1.785.601,62 para a realização de outros eventos prioritários da agenda da Embratur.

Assim, embora a realização dos eventos *Goal to Brasil* em 2012 compromettesse grande parte do valor do Contrato nº 24/2011, não seria necessário “*negar todo e qualquer apoio à realização de eventos em parceria com o trade turístico internacional por falta de margem no contrato de eventos*”, como afirma o gestor.

A propósito, ressalta-se que a agenda de eventos do Contrato nº 24/2011 não era estanque. O próprio gestor mencionou que a referida agenda já havia sido sacrificada parcialmente em prol dos eventos *Goal to Brasil*. Assim, o sacrifício de eventos menos prioritários da agenda seria uma consequência a ser enfrentada pela Embratur, haja vista não ter efetuado previamente, com a antecedência e o planejamento desejáveis, uma contratação específica para o projeto *Goal to Brasil*, estabelecido como prioridade pela própria Entidade.

Ainda, no momento em que a área técnica tomou conhecimento de que o Contrato nº 10/2008 poderia estar causando prejuízo financeiro na execução dos eventos, conforme informado no Parecer AUDIT nº 56, de 20/08/2012, o gestor já possuía informações mais atualizadas a respeito do valor “executado” e “a executar” no Contrato nº 24/2011, de modo que seria possível diagnosticar que, com o acréscimo de 25%, o montante disponível para a realização de outros eventos em 2012 seria ainda maior que R\$ 1.785.601,62.

O gestor informou que um aditivo ao Contrato nº 24/2011, a partir do conhecimento da situação em 20/08/2012, levaria cerca de 90 dias para ser efetivado com a contratada, o que inviabilizaria a realização de eventos *Goal to Brasil* por meio desse contrato no ano de 2012. Entretanto, mesmo que fosse considerado inviável o aditivo ao contrato para os eventos de 2012, o referido ajuste não foi celebrado nem mesmo para atender aos eventos realizados em 2013.

Acerca dos eventos de 2013, conforme mencionado pelo gestor, em novembro de 2012, o investimento estimado por evento *Goal to Brasil* havia sido atualizado para R\$ 825.000,00, de forma que as edições planejadas para o exercício totalizariam R\$ 6.600.000,00. Nesse caso, o valor de R\$ 8.956.724,61 do Contrato nº 24/2011, referente ao seu novo período de vigência de 26/12/2012 a 25/12/2013, seria suficiente para comportar a realização de todos os eventos de 2013 e ainda restaria o montante de R\$ 2.356.724,61 para outros eventos considerados mais prioritários da agenda.

Registra-se, adicionalmente, que esse montante foi obtido sem considerar a possibilidade de atualização do valor inicial do contrato, prescrita no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, que, de fato, veio a ser realizada em 21/12/2013, aumentando o valor do contrato em R\$ 273.877,14.

Portanto, verifica-se que o Contrato nº 24/2011, de fato, poderia ter sido utilizado de forma exclusiva para a realização dos eventos *Goal to Brasil*, evitando-se a realização de despesa antieconômica em decorrência do pagamento por serviços não prestados no âmbito do Contrato nº 10/2008, que totalizou, ao menos, R\$ 185.602,19, conforme convalidado pelo gestor.

A respeito do ressarcimento desse valor, registra-se que inicialmente o cálculo apontava para R\$ 446.451,89. No entanto, o gestor apresentou os esclarecimentos e uma nova tabela contendo novo cálculo no valor de R\$ 185.602,19, demonstrando os itens divergentes entre a tabela que apresentou e o quadro elaborado pela equipe de auditoria.

O gestor ainda apresentou demonstrativo de compensação relativo a serviços prestados pela contratada Evidência Display além do previsto no Contrato nº 10/2008

relativamente a outras feiras e eventos, mencionando que a AUDIT já reconheceu como válida a compensação do valor de R\$ 145.870,78 do total de R\$ 185.602,19, conforme a Nota Técnica AUDIT nº 04, de 15/07/2014, restando, assim, um crédito para a Administração de apenas R\$ 39.731,41.

Não obstante, registra-se que essa situação de serviços prestados além do previsto e de serviços não prestados reforça que o Contrato nº 10/2008 necessitava de adequação, em razão da insegurança gerada na sua execução e pagamento. Ademais, a compensação de itens, envolvendo créditos à contratada da ordem de R\$ 605.963,41 e créditos para a Administração da ordem de R\$ 587.186,47, deveria ter sido devidamente formalizada por instrumento adequado.

Por fim, quanto às providências adotadas para que os pagamentos no futuro contrato de montagem de estandes sejam realizados de acordo com os serviços efetivamente prestados, registra-se que essa recomendação será objeto de monitoramento em momento oportuno.

Recomendações:

Recomendação 1: Incrementar os controles internos administrativos de forma a avaliar a economicidade e a adequação dos contratos disponíveis para a realização dos eventos da Embratur, considerando a possibilidade de efetuar contratação específica ou de utilizar contratação mais adequada para a finalidade proposta, contendo os ajustes necessários.

Recomendação 2: Observar, na contratação de serviços de montagem de estandes e de atendimento em feiras e em outros eventos de turismo, que os pagamentos devem ser realizados de acordo com os serviços efetivamente prestados, conforme demandados pela Embratur, variando de acordo com o tamanho e com o modelo das estruturas montadas.

Recomendação 3: Promover a apuração de fatos e de responsabilidade dos agentes que deram causa à utilização do Contrato nº 10/2008 para a realização dos eventos *Goal to Brasil*, existindo contrato vigente que permitia a execução do objeto em condições mais vantajosas para a Administração.

Recomendação 4: Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento ao Erário do valor de R\$ 39.731,41, referente aos pagamentos realizados a maior à empresa Evidência Display, ainda não compensados, no âmbito do Contrato nº 10/2008, decorrentes de serviços não prestados nos eventos *Goal to Brasil*.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Pagamento antieconômico pelos serviços de recepcionistas prestados nos eventos *Goal to Brasil*, totalizando o montante de R\$ 178.518,00, em decorrência da não utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011.

Fato

Nas dez primeiras edições do *Goal to Brasil* (Chile, Colômbia, Argentina, França, Portugal, Canadá, Espanha, Itália, Alemanha e Reino Unido), foram utilizados, em conjunto, o Contrato nº 10/2008, firmado com a empresa Evidência Display, e o



Contrato nº 24/2011, firmado com a empresa Gauche Promoções e Eventos, para o fornecimento dos serviços de recepcionistas. No entanto, verificou-se que o valor cobrado por cada recepcionista no âmbito do Contrato nº 10/2008 foi até 689% superior ao valor cobrado no Contrato nº 24/2011, conforme demonstrado no Quadro 16:

Quadro 16: Comparação dos valores de pagamentos efetuados referentes a serviços de recepcionistas nos eventos *Goal to Brasil* considerando os parâmetros do contrato com a empresa Evidência Display e do contrato com a empresa Gauche Promoções e Eventos.

País-sede do evento	Contrato nº 24/2011			Contrato nº 10/2008			Diferença do valor por recepcionista	Percentual do valor do Contrato nº 10/2008 sobre o valor do Contrato nº 24/2011 (%)
	Número de recepcionistas contratadas	Valor por recepcionista* (R\$)	Total (R\$)	Número de recepcionistas contratadas	Valor por recepcionista** (R\$)	Total (R\$)		
Argentina	3	300,00	900,00	10	2.067,00	20.670,00	1.767,00	689,00
Itália	2	528,00	1.056,00	10	2.292,96	22.929,60	1.764,96	434,27
Alemanha	4	528,00	2.112,00	10	2.292,96	22.929,60	1.764,96	434,27
Canadá	7	408,00	2.856,00	10	1.756,95	17.569,50	1.348,95	430,63
Portugal	3	528,00	1.584,00	10	2.292,96	22.929,60	1.764,96	434,27
Reino Unido	4	528,00	2.112,00	10	2.292,96	22.929,60	1.764,96	434,27
França	2	528,00	1.056,00	10	3.034,80	30.348,00	2.506,80	574,77
Colômbia	0	300,00	0,00	10	1.653,60	16.536,00	-	551,20
Chile	0	300,00	0,00	10	2.377,05	23.770,50	-	792,35
Espanha	2	528,00	1.056,00	10	2.292,96	22.929,60	1.764,96	434,27
Total	27	-	12.732,00	100	-	223.542,00	-	

*Valor obtido multiplicando-se o valor unitário contido na planilha do Contrato nº 24/2011 por dois períodos de 06 horas.

** Valor obtido multiplicando-se o valor do metro quadrado referente ao item “recepcionistas” contido na planilha do Contrato nº 10/2008 pela metragem da área de montagem de cada evento.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014, bem assim com base nas planilhas produzidas pela AUDIT/Embratur.

Questionada a esse respeito no Relatório AUDIT nº 11/2013, de 11/06/2013, referente ao evento *Goal to Brasil* realizado em Berlim/Alemanha, a Diretoria de Produtos e Destinos – DPROD, por meio do Memorando CGPR nº 94/2013, apresentou os seguintes esclarecimentos:

“Essa área técnica entende que se trata de contratos distintos, para serviços específicos e cujo conteúdo dos contratos foram pensados considerando-se as situações a que se destinavam. Além disso, os contratos foram efetivados em anos distintos, frutos de processos licitatórios específicos. Os valores correspondem rigorosamente aos previstos naqueles contratos.”



A justificativa apresentada pelo gestor não procede, uma vez que as recepcionistas do Contrato nº 24/2011 poderiam ter prestado os mesmos serviços realizados pelas profissionais do Contrato nº 10/2008. Isso pôde ser comprovado quando foram utilizadas somente as recepcionistas do Contrato nº 24/2011 nos eventos *Goal to Brasil* Uruguai, Peru, México e Estados Unidos, realizados quando a vigência do Contrato nº 10/2008 já havia expirado.

A prestação dos serviços de recepcionistas exclusivamente pelo Contrato nº 24/2011 foi realizada sem registro de prejuízo para os eventos, conforme foi observado na fiscalização *in loco* efetuada pela Auditoria Interna da Embratur no *Goal to Brasil* Peru.

Adicionalmente, segundo os projetos básicos dos referidos contratos, de modo geral, não há requisitos que diferenciem a recepcionista de um contrato da recepcionista do outro, sendo que ambas devem falar dois idiomas, inclusive o idioma local do evento e os seus serviços devem estar discriminados na solicitação de serviço da Embratur.

Assim, comparando-se os valores financeiros que teriam sido despendidos com a utilização exclusiva das recepcionistas do Contrato nº 24/2011, em detrimento daquelas do Contrato nº 10/2008, tem-se que houve realização de despesas antieconômicas, no valor de R\$ 178.518,00, conforme apresentado no Quadro 17 a seguir:

Quadro 17: Comparativo dos dispêndios com recepcionistas nos eventos *Goal to Brasil*, considerando a utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011 para esse efeito e sua utilização conjunta com o Contrato nº 10/2008.

País-sede do evento	Total de recepcionistas contratadas	Valor por recepcionista no Contrato nº 24/2011 (R\$)	Valor devido a título de recepcionistas, caso tivesse sido utilizado exclusivamente o Contrato nº 24/2011 (R\$)	Valor total pago a título de recepcionistas na soma do Contrato nº 24/2011 com o Contrato nº 10/2008 (R\$)	Diferença (R\$)
Argentina	13	300,00	3.900,00	21.570,00	17.670,00
Itália	12	528,00	6.336,00	23.985,60	17.649,60
Alemanha	14	528,00	7.392,00	25.041,60	17.649,60
Canadá	17	408,00	6.936,00	20.425,50	13.489,50
Portugal	13	528,00	6.864,00	24.249,60	17.385,60
Reino Unido	14	528,00	7.392,00	25.041,60	17.649,60
França	12	528,00	6.336,00	31.404,00	25.068,00
Colômbia	10	300,00	3.000,00	16.536,00	13.536,00
Chile	10	300,00	3.000,00	23.770,50	20.770,50
Espanha	12	528,00	6.336,00	23.985,60	17.649,60
Total	130	-	57.492,00	236.010,00	178.518,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014, bem assim com base nas planilhas produzidas pela AUDIT/Embratur. Desta forma, constatou-se a realização de ato de gestão antieconômico pela utilização da opção menos vantajosa para a Administração, no montante de R\$ 178.518,00.



Causa

A Diretoria de Produtos e Destinos autorizou a despesa indevidamente, aprovando a contratação das recepcionistas dos dois contratos em determinados eventos do projeto *Goal to Brasil*, ocasionando pagamento antieconômico, no valor de R\$ 178.518,00, uma vez que não foi observado que a opção mais vantajosa para a Administração seria a utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011 para a prestação dos referidos serviços.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 164/2014/CGPR/DPROD, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme demonstrado na manifestação acerca do uso dos Contratos nº 10/2008 e nº 24/2011 para a realização Goal to Brasil, em resposta ao item 1.1.1.5 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 201308683, a decisão baseou-se em aspectos majoritariamente técnicos. Diante desse cenário, coube à EMBRATUR utilizar ao máximo a cesta de serviços do Contrato nº 10/2008, visto que a forma de remuneração do pacto era invariável e por metro quadrado de montagem. Assim, buscou-se, na medida do tecnicamente possível, utilizar todos os itens constantes na planilha de serviços do Contrato nº 10/2008, tornando a sua utilização vantajosa, diante da situação posta.

Neste compasso, considerando que a Autarquia pagaria à Contratada o valor cheio do metro quadrado, foi solicitado o número máximo de recepcionistas previsto no Contrato nº 10/2008, com intuito de desonerar a Administração quanto à necessidade de contratações extras de qualquer ordem por meio do Contrato nº 24/2011.

Portanto não houve ato antieconômico pela Administração, ao revés, buscou-se otimizar o contrato existente e não pagar em duplicidade pelo mesmo serviço. Caso a EMBRATUR decidisse pela contratação de recepcionistas exclusivamente pelo Contrato nº 24/2011, ter-se-ia que pagar o valor fixo e invariável do metro quadrado do Contrato nº 10/2008 e, além disso, também pagar pelo total de recepcionistas necessárias para cada evento pelo Contrato nº 24/2011. Como pode ser observado na tabela abaixo, das 127 recepcionistas utilizadas nos Goals to Brasil, a EMBRATUR otimizou os serviços do Contrato nº 10/2008, solicitando apenas subsidiariamente os serviços do Contrato nº 24/2011.

País-sede do evento	Total de recepcionistas contratadas	Quantidade de recepcionistas solicitadas no Contrato nº 10/2008	Quantidade de recepcionistas solicitadas no Contrato nº 24/2011
Argentina	13	10	3
Itália	12	10	2
Alemanha	14	10	4
Canadá	17	10	7
Portugal	13	10	3
Reino Unido	14	10	4
França	12	10	2



Colômbia	10	10	0
Chile	10	10	0
Espanha	12	10	2
Total	127	100	27

Quanto às recepcionistas apontadas no documento preliminar como solicitadas para o Goal to Brasil Reino Unido, chamamos a atenção para o equívoco do Controle Interno. Na citada edição do projeto foram utilizados os serviços de 14 colaboradoras, ao invés de 17. É o que se pode aferir da planilha apresentada pela Gauche Eventos e carreada aos autos do processo nº 72100.892/2012-73, fls. 47-48, que teve como objeto a solicitação de serviços da mencionada contratada para a realização do Goal to Brasil Reino Unido.

Considerando a situação estabelecida diante do gestor, este tomou a melhor decisão possível à época, garantindo a execução plena da agenda de promoção da EMBRATUR e envidando todos os esforços possíveis para baratear o custo das ações por meio da potencialização do uso do Contrato nº 10/2008 e da utilização residual do Contrato nº 24/2011. Neste sentido, entende-se que não houve pagamento em condições desvantajosas para a Administração e que o caso em comento não cabe a apuração de responsabilidade, por inexistência de fato motivador.”

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação apresentada, verifica-se que a decisão de utilizar as recepcionistas do Contrato nº 10/2008 nos eventos, de fato, não configurou ato de gestão antieconômico, pois foi adotada no sentido de diminuir esses custos no Contrato nº 24/2011. Conforme entendia o gestor, o pagamento no âmbito do Contrato nº 10/2008, de qualquer modo, seria feito pelo valor integral do metro quadrado, dando direito a uma cesta de serviços que incluía dez recepcionistas.

Entretanto, o ato antieconômico ocorreu quando da utilização do Contrato nº 10/2008 para a realização dos eventos *Goal to Brasil*, conforme registrado no item 1.1.1.5 deste relatório. A diferença de custo observada entre as recepcionistas dos dois contratos reforça que o gestor deveria ter utilizado exclusivamente o Contrato nº 24/2011 para a realização dos eventos, sendo esta a medida econômica a ser adotada.

No caso de utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011, nenhum serviço seria pago no Contrato nº 10/2008, de modo que não haveria cesta de serviços a ser aproveitada. Assim, os serviços de recepcionistas poderiam ter sido prestados por meio do Contrato nº 24/2011, proporcionando uma economia de R\$ 178.518,00 à Embratur, que não arcaria com o custo mais elevado desses serviços no Contrato nº 10/2008 em até 689%.

Adicionalmente, a diferença de custo observada deveria balizar o valor dos serviços a título de recepcionistas no Contrato nº 10/2008, ensejando a adequação contratual necessária à justa remuneração dos serviços, o que não ocorreu.

Por fim, registra-se que a incorreção no número de recepcionistas do evento *Goal to Brasil Reino Unido* já foi sanada, não tendo acarretado modificação dos valores.



Recomendações:

Recomendação 1: Incrementar os controles internos administrativos de forma a impedir que haja pagamentos de serviços em condições desvantajosas para a Administração, principalmente em relação à execução de eventos que tenham objetos similares e quando houver opção de realização dos mesmos serviços em condições mais vantajosas com a utilização de contrato vigente.

Recomendação 2: Promover a apuração de responsabilidade dos agentes que deram causa à prática de ato antieconômico decorrente da não utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011 para a realização dos eventos, o que ocasionou pagamento a maior, no valor de R\$ 178.518,00, relativo aos serviços de recepcionistas nos eventos *Goal to Brasil*.

Recomendação 3: Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento ao Erário do valor de R\$ 178.518,00, decorrente de ato antieconômico, relacionado ao serviços de recepcionistas nos eventos *Goal to Brasil*.

1.1.1.7 INFORMAÇÃO

Fragilidade no gerenciamento do Contrato nº 24/2011 por parte da Embratur, que emitiu solicitações de serviço genéricas, possibilitando ingerência da contratada sobre a demanda de serviços e de produtos que seriam prestados nos eventos.

Fato

Examinando os processos relativos aos eventos *Goal to Brasil*, quanto à execução do Contrato nº 24/2011, firmado com a empresa Gauche Promoções e Eventos, verificou-se que as Solicitações de Serviço emitidas pela Embratur não continham discriminação detalhada dos serviços/produtos necessários para a realização dos eventos no Chile, Colômbia, Argentina, França, Portugal, Canadá, Espanha, Itália, Alemanha e Reino Unido.

Dessa forma, a proposta da contratada é que continha os itens de serviço que seriam utilizados nos eventos, configurando fragilidade no gerenciamento do contrato por parte da Embratur, uma vez que essa situação possibilitaria a ingerência da contratada na definição da quantidade demandada de serviços.

Essa ocorrência foi objeto de constatação por parte da AUDIT, que em seu Relatório Preliminar nº 11/2013, que trata do *Goal to Brasil Alemanha*, recomendou “*despender maior atenção no instante da instrução de seus processos, emitindo SSs com serviços especificados.*”

Como resposta, a Diretoria de Produtos e Destinos – DPROD, por meio do Memorando nº 94/2013, informou o seguinte:

“Consta do contrato da empresa licitada Gauche Eventos a obrigatoriedade da mesma apresentar as planilhas de preços para os serviços solicitados, de acordo com aquela correspondente ao evento que se organiza, para efeito de comprovação de ação coberta pelo contrato, tanto nos preços praticados quanto nos serviços elencados. Como a SS e a OS que hoje são utilizadas para inserir os projetos no Sistema Aquarela não refletem todos os itens das planilhas da Gauche, essa área técnica está



propondo a adequação das SS e OS para que sejam fiéis aos documentos dos contratos.

Para os eventos Goal to Brasil existe apenas um projeto, que chamamos de Documento Referencial, que é a única referência para as diversas realizações, já que não se trata de um evento isolado mas de um de uma série com as mesmas características. Para as próximas realizações de projeto focado, estamos propondo a inserção de um subprojeto da série para suprir essa deficiência hoje apontada.”

A correção da deficiência relatada pela DPROD foi observada nos processos relativos às edições do *Goal to Brasil* Uruguai, Peru, México e EUA, em que os autos continham, antes da planilha emitida pela contratada, ficha operacional elaborada pela DPROD na qual estavam especificados os serviços/produtos demandados.

1.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Pagamentos a título de locação de espaços para os eventos *Goal to Brasil*, no âmbito do Contrato nº 24/2011, incompatíveis com os preços praticados no mercado. Não apresentação de faturas referentes às subcontractações para locação de espaços.

Fato

De acordo com o item 8.2.H do Edital de Concorrência nº 01/2011, que originou o Contrato nº 24/2011, firmado com a empresa Gauche Promoções e Eventos, está prevista a necessidade de a contratada providenciar a locação dos espaços físicos para a realização dos eventos demandados pela Embratur.

O valor utilizado para remunerar a contratada pela disponibilização desses espaços foi estabelecido com base em um período de 06 horas para cada tipo de evento (workshop ou vivências brasileiras) e para cada mercado: Europa, América do Norte, América Latina e outros mercados.

Desse modo, o pagamento pela disponibilização de espaços físicos para os eventos não é realizado mediante reembolso financeiro à contratada, mas é feito com base no valor constante da planilha do contrato independentemente do preço efetivamente pago pela contratada aos estabelecimentos de hotelaria, convenções, etc.

Por essa razão, no projeto *Goal to Brasil*, assim como em outros eventos, a contratada solicitou a remuneração referente à disponibilização dos espaços físicos sem apresentar os comprovantes de pagamento das locações efetuadas.

Contudo, embora os comprovantes de pagamento não tenham finalidade de reembolso para a contratada, em razão da sistemática de remuneração do Contrato nº 24/2011, esses documentos servem para a comprovação da prestação dos serviços, inobstante o atesto do fiscal do contrato.

Desse modo, a apresentação dos referidos documentos é importante, por exemplo, para a comprovação do exato período de locação e do número de salas alugadas, fatores esses que são considerados na remuneração do Contrato nº 24/2011.



Essa análise é mais relevante no projeto *Goal to Brasil*, por reunir em um único encontro três ações distintas – o workshop, a coletiva de imprensa e a vivência brasileira –, com locação de espaços em diárias, contrapondo-se à locação de espaços por períodos de 06 horas, conforme predefinido no contrato.

Adicionalmente, os comprovantes são relevantes para o disposto no item 8.2.H do Projeto Básico, segundo o qual “*espaços que não gerem custos para a EMBRATUR devem ser considerados e seus valores serão excluídos do valor total do evento.*”

Dessa forma, uma vez que a diretoria responsável não atendeu à Solicitação de Auditoria nº 43/2013/AUDIT, foi emitida a Nota de Auditoria nº 201308386/01, de 16/07/2013, solicitando-se as imediatas providências para a disponibilização, pela empresa contratada, das cópias dos contratos de locação de todos os espaços utilizados para a realização dos 14 eventos *Goal to Brasil*.

Em resposta, por meio do Memorando nº 202/2013/CGPR/CGPROD, de 07/08/2013, anexo ao Ofício nº 42/2013/AUDIT, de 09/08/2013, foi disponibilizada manifestação da empresa Gauche Promoções e Eventos, na qual foi informado que pela natureza dos acordos e pela praxe do mercado os contratos são celebrados de forma ampla e desprovida de qualquer formalidade instrumental. Assim, foram encaminhados *invoices* (faturas) referentes às locações e ressaltado que tais documentos possuem inquestionável credibilidade, por terem feito parte do Sistema de Promoção – SISPROM/MDIC, utilizado para viabilizar a remessa de valores ao exterior com isenção de Imposto de Renda.

Na análise, observou-se que as faturas referentes ao *Goal to Brasil* Canadá, Uruguai, Peru, México e Estados Unidos não contêm as informações mínimas sobre o período e os espaços locados, o que inviabiliza a análise acerca da adequação dos pagamentos efetuados. Já quanto aos eventos ocorridos em Portugal, Alemanha e Reino Unido, não foram apresentadas as respectivas faturas, em descumprimento à recomendação constante da Nota de Auditoria citada.

Quanto às faturas disponibilizadas pela empresa Gauche Promoções e Eventos, referentes aos serviços de locação de espaços nos eventos *Goal to Brasil* Chile, Colômbia, Argentina, França, Espanha e Itália, verificou-se que a remuneração do Contrato nº 24/2011 a esse título foi R\$ 744.044,42 superior ao valor efetivamente desembolsado pela contratada aos estabelecimentos de hotelaria, centros de convenções e outros. Esse montante corresponde à diferença percentual média de 315% por evento, conforme exposto nos Quadros 18 a 23 apresentados a seguir:

Quadro 18: Detalhamento dos valores pagos a título de locação de espaços no âmbito do Contrato nº 24/2011 e os valores efetivamente pagos pela empresa Gauche Promoções e Eventos, no evento *Goal to Brasil* Chile.

<i>Goal to Brasil</i> Chile				
Planilha da Ordem de Serviço – data 05/07/2012				Fatura (Invoice) – data 03/07/2012
Item	Quantidade de períodos de 06 horas	Valor por cada período de 06 horas	Valor em Reais	Discriminação constante da fatura e valores em pesos chilenos
Local - 700 m ² - locado a partir de 03/07/2012 às 23 horas até o dia 06/07/2012 às 22 horas	12	4.500,75	54.009,00	(03/07/2012) Salonero Nocturno: 59.500,00 (04/07/2012) Arriendo salon - Great Room 1,2: 5.474.000,00 (04/07/2012) Arriendo salon - Strategy 2:



				416.500,00
Local - 700 m² - locado a partir de 03/07/2012 às 23 horas até o dia 06/07/2012 às 22 horas	12	4.500,75	54.009,00	(05/07/2012) Arriendo salon - Great Room 1, 2 y 3: 4.760.000,00 (05/07/2012) Arriendo salon - Studio 5: 238.000,00 (06/07/2012) Arriendo salon - Great Room 1,2: 5.474.000,00 Valor Total em Pesos Chilenos: 16.422.000,00 Valor Total em Dólar dos EUA*: 33.168,69
Sala - Great Room 3 - 300 m²	4	4.500,75	18.003,00	
Sala - Studio 5 (almoço)	4	4.125,00	16.500,00	
Sala - Strategy 2 (Reunião Pré-Evento)	4	4.125,00	16.500,00	
Valor Total em Reais			159.021,00	Valor Total em Reais* 65.950,75
Diferença a maior: R\$ 93.070,25 (241%)				

* Conversão à taxa de câmbio do Banco Central do Brasil na data do registro da fatura no SISPROM.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Processo nº 72100.000507/2012-98, referente à realização do Goal to Brasil Chile. Manifestação da contratada Gauche Promoções e Eventos, encaminhada pelo Memorando nº 203/2013/CGPR/DPROD, de 07/08/2013, anexo ao Ofício nº 42/2013/AUDIT, de 09/08/2013.

Quadro 19: Detalhamento dos valores pagos a título de locação de espaços no âmbito do Contrato nº 24/2011 e os valores efetivamente pagos pela empresa Gauche Promoções e Eventos, no evento Goal to Brasil Colômbia.

Goal to Brasil Colômbia				
Planilha da Ordem de Serviço – data 09/08/2012				Fatura (Invoice) – data 09/08/2012
Item	Quantidade de períodos de 06 horas	Valor por cada período de 06 horas	Valor em Reais	Discriminação constante da fatura e valores em pesos colombianos
Local - 400 m² - locado a partir de 07/08/2012 às 01 horas até o dia 10 às 22 horas	12	4.500,75	54.009,00	(07, 08 e 10/08/2012) Alquiler de salon - Montaje - cantidad 03: 38.700.000,00
Local - 400 m² - locado a partir de 07/08/2012 às 01 horas até o dia 10 às 22 horas	12	4.500,75	54.009,00	(08 e 09/08/2012) Alquiler salon Arcadia 41 m² - cantidad 02: 1.994.000,00 (09/08/2012 - 8h00 às 22h00) Alquiler de Salon ar - cantidad 01: não cobrado
Sala 1 - Workshop	4	4.500,75	18.003,00	(09/08/2012 - 8h00 às 18h00) Alquiler de Salon artesanato - cantidad 01: 1.700.000,00 IVA 16%: 6.783.040,00
Sala 2 - Reunião + Vip	6	4.125,00	24.750,00	Valor Total em Pesos Colombianos: 49.177.040,00 Valor Total em Dólar dos EUA*: 27.473,25
Valor Total em Reais			150.771,00	Valor Total em Reais* 55.422,52
Diferença a maior: R\$ 95.348,48 (272%)				



* Conversão à taxa de câmbio do Banco Central do Brasil na data do registro da fatura no SISPROM.
 Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Processo nº 72100.000682/2012-85, referente à realização do Goal to Brasil Colômbia. Manifestação da contratada Gauche Promoções e Eventos, encaminhada pelo Memorando nº 203/2013/CGPR/DPROD, de 07/08/2013, anexo ao Ofício nº 42/2013/AUDIT, de 09/08/2013.

Quadro 20: Detalhamento dos valores pagos a título de locação de espaços no âmbito do Contrato nº 24/2011 e os valores efetivamente pagos pela empresa Gauche Promoções e Eventos, no evento Goal to Brasil Argentina.

Goal to Brasil Argentina				
Planilha da Ordem de Serviço – data 11/09/2012				Fatura (Invoice) – data 21/08/2012
Item	Quantidade de períodos de 06 horas	Valor por cada período de 06 horas	Valor em Reais	Discriminação constante da fatura e valores em dólares americanos
Local - 700 m² - 4 dias - Salão Retiro - A/B/C	16	4.500,75	72.012,00	(09/09/2012) Salon Retiro: 6.800,00
Local - 700 m² - 4 dias - Salão Retiro - A/B/C	16	4.500,75	72.012,00	(10/09/2012) Salon Retiro: 6.800,00
Local - 700 m² - 4 dias - Salão Retiro - A/B/C	16	4.500,75	72.012,00	(10/09/2012) Salon Rio de la Plata: 990,00
Local - 700 m² - 4 dias - Salão Retiro - A/B/C	16	4.500,75	72.012,00	(11/09/2012) Salon Retiro: 6.800,00
Sala - Libertador C - dia 10 e 11	8	4.500,75	36.006,00	(11/09/2012) Salon Catalinas: 3.200,00
Sala - Rio da Prata - dia 10 e 11	8	4.125,00	33.000,00	(12/09/2012) Salón Retiro: 6.800,00
				Impostos: 6.717,46
				Valor Total em Dólar dos EUA: 38.107,46
Valor Total em Reais			285.042,00	Valor Total em Reais* 76.851,31
Diferença a maior: R\$ 208.190,69 (371%)				

* Conversão à taxa de câmbio do Banco Central do Brasil na data do registro da fatura no SISPROM.
 Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Processo nº 72100.000746/2012-48, referente à realização do Goal to Brasil Argentina. Manifestação da contratada Gauche Promoções e Eventos, encaminhada pelo Memorando nº 203/2013/CGPR/DPROD, de 07/08/2013, anexo ao Ofício nº 42/2013/AUDIT, de 09/08/2013.

Quadro 21: Detalhamento dos valores pagos a título de locação de espaços no âmbito do Contrato nº 24/2011 e os valores efetivamente pagos pela empresa Gauche Promoções e Eventos, no evento Goal to Brasil França.

Goal to Brasil França				
Planilha da Ordem de Serviço – data 17/09/2012				Fatura (Invoice) – data 13/09/2012
Item	Quantidade de períodos de 06 horas	Valor por cada Período de 06 horas	Valor em Reais	Discriminação constante da fatura e valores em euros



Salon Opera	13	5.381,00	69.953,00	(15/09/2012) Opera/Varriere set-up: 12.000,00
Salon Varriere	13	5.381,00	69.953,00	(16/09/2012) Opera/Varriere set-up: 12.000,00
Salon Maurice Ravel	8	5.381,00	43.048,00	(16/09/2012) Meeting in Ravel Room: 4.000,00 (17/09/2012) Opera/Varriere Rental: 10.000,00
Showroom Capucines	8	5.381,00	43.048,00	(17/09/2012) Ravel Room Rental: 4.000,00 (17/09/2012) Showroom Rental: 500,00 (18/09/2012) Opera/Varriere for dismantling (until 1pm): 8.000,00 Valor Total Euros: 50.500,00
Valor Total em Reais		226.002,00	Valor Total em Reais*	132.012,05
Diferença a maior: R\$ 93.989,95 (171%)				

* Conversão à taxa de câmbio do Banco Central do Brasil na data do registro da fatura no SISPROM.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Processo nº 72100.000740/2012-71, referente à realização do Goal to Brasil França. Manifestação da contratada Gauche Promoções e Eventos, encaminhada pelo Memorando nº 203/2013/CGPR/DPROD, de 07/08/2013, anexo ao Ofício nº 42/2013/AUDIT, de 09/08/2013.

Quadro 22: Detalhamento dos valores pagos a título de locação de espaços no âmbito do Contrato nº 24/2011 e os valores efetivamente pagos pela empresa Gauche Promoções e Eventos, no evento Goal to Brasil Espanha.

Goal to Brasil Espanha				
Planilha da Ordem de Serviço – data 29/01/2013				Fatura (Invoice) – data 18/01/2013
Item	Quantidade de períodos de 06 horas	Valor por cada Período de 06 horas	Valor Total (R\$)	Discriminação constante da fatura e valores em euros
Espaço Exposição + Vivência (27, 28, 29 e 30/01/2013)	11	12.100,00	133.100,00	(27/01/2013) Sala Triangular – Montaje: 2.600,00 (28/01/2013) Sala Triangular y Retangular – Montaje: 2.745,00 (28/01/2013) Terraza Logia – Montaje: 1.250,00
Espaço Workshop (28 e 29/01/2013)	6	6.600,00	39.600,00	(29/01/2013) Sala Triangular y Retangular – Evento: 6.690,00 (29/01/2013) Terraza Logia – Evento: 2.500,00 (30/01/2013) Sala Triangular – Desmontaje: 1.900,00 Valor Total Euros: 17.685,00
Valor Total em Reais		172.700,00	Valor Total em Reais*	48.140,34
Diferença a maior: R\$ 124.559,66 (359%)				

* Conversão à taxa de câmbio do Banco Central do Brasil na data do registro da fatura no SISPROM.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Processo nº 72100.000744/2012-59, referente à realização do Goal to Brasil Espanha. Manifestação da contratada Gauche Promoções e Eventos, encaminhada pelo Memorando nº 203/2013/CGPR/DPROD, de 07/08/2013, anexo ao Ofício nº 42/2013/AUDIT, de 09/08/2013.

Quadro 23: Detalhamento dos valores pagos a título de locação de espaços no âmbito do Contrato nº 24/2011 e os valores efetivamente pagos pela empresa Gauche Promoções e Eventos, no evento Goal to Brasil Itália.

Goal to Brasil Itália				
Planilha da Ordem de Serviço – data 05/02/2013			Fatura (Invoice) – data 23/01/2013	
Item	Quantidade de períodos de 06 horas	Valor por cada Período de 06 horas	Valor em Reais	Discriminação constante da fatura e valores em euros
Espaço Exposição + Vivência	11	12.100,00	133.100,00	(03/02/2013 a 06/02/2013) Tau + Sigma Exhibition 150 pax: 14.810,40
Espaço Workshop	6	6.600,00	39.600,00	(05/02/2013) Alfa Zeta Theatre 110 pax: 1.306,80
Valor Total em Reais			172.700,00	Valor Total em Reais* 43.814,61
Diferença a maior: 128.885,39 (394%)				

* Conversão à taxa de câmbio do Banco Central do Brasil na data do registro da fatura no SISPROD.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Processo nº 72100.000745/2012-01, referente à realização do Goal to Brasil Itália. Manifestação da contratada Gauche Promoções e Eventos, encaminhada pelo Memorando nº 203/2013/CGPR/DPROD, de 07/08/2013, anexo ao Ofício nº 42/2013/AUDIT, de 09/08/2013.

Assim, com base nas faturas dos eventos analisadas, constatou-se que os valores estabelecidos no Contrato nº 24/2011 a título de locação de espaços estão incompatíveis com os preços praticados no mercado pela contratada com os locadores, em condição desvantajosa para a Embratur, mesmo considerando a necessária existência de um percentual de lucro para remunerar a contratada.

Causa

Deficiência na análise dos preços ofertados pela contratada para a locação dos espaços de realização de eventos no exterior, ocasionando a posterior remuneração a esse título em valores incompatíveis com aqueles praticados pela contratada com os locadores.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 164/2014/CGPR/DPROD, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“(…) 2. Neste compasso, faz-se necessário esclarecer que não há como se estabelecer paralelo entre os valores de locação constantes na planilha do Contrato nº 24/2011 e os valores travados entre a Contratada e terceiros.

3. A Concorrência nº 01/2011, do tipo menor preço global, que lastreou a assinatura do Contrato nº 24/2011, visou a ‘contratação de empresa especializada em gestão, planejamento, organização, coordenação, operacionalização e produção de eventos promocionais da EMBRATUR



que ocorrerão no exterior.’ (item 1.1 do Projeto Básico), processo nº 72100.000372/2010-07.

4. *Isto se deu pelo fato de a Autarquia realizar eventos no exterior que visam a promoção internacional do país, fazendo-se necessária a contratação de empresa com ‘profundo conhecimento acerca das características operacionais e logísticas dos mais de quarenta países, nos quais a EMBRATUR envidará ações promocionais durante a vigência do contrato. [...] Ademais, a complexidade das atividades a serem desenvolvidas, relacionadamente ao planejamento dos eventos num universo com ampla diferenciação de países e de características logísticas, exige dos interessados padrões mínimos de especialização e capacidade operacional.’ (item 1.2 do Projeto Básico).*

5. *Por este motivo, coube à EMBRATUR, desde o início do processo licitatório, ainda quando da pesquisa de preço que subsidiou o valor máximo da contratação, realizar cotações junto a organizadoras de evento e não com hotéis, empresas de RSVP, catering, etc..*

6. *Portanto, não há como se estabelecer paralelo entre os valores de locação travados entre a Contratada e terceiros. A quantia paga a título de ‘infraestrutura – locação de espaço físico’ foi o valor licitado.*

7. *É importante destacar que, para a assinatura do Terceiro Termo Aditivo do Contrato nº 24/2011, foi realizada a pesquisa de preços em conformidade com as normas, a qual foi validada pelo setor competente da EMBRATUR, fl. 3150 do processo 72100.000372/2010-07. A pesquisa demonstrou a vantajosidade da manutenção do pacto com a Gauche Promoções e Eventos, por apresentar valores compatíveis com o de mercado e o menor valor global pelos serviços.*

8. *Uma vez que a EMBRATUR buscou a ampla e irrestrita pesquisa de preços no momento da realização do Terceiro Termo Aditivo do Contrato nº 24/2011, como pode ser observado nas fls. 2880-2975; 1991-3061; 3070-3095; 3107-3119 do processo nº 72100.000372/2010-07, entende-se que o valor estabelecido no contrato está em compasso com o cobrado pelas organizadoras de eventos, para locação dos espaços nas características e períodos especificados.*

9. *Ademais, independente do valor pago pela Contratada a terceiros, cabe à EMBRATUR adimplir com o valor previsto nas planilhas contratuais, pois a Autarquia não poderia, unilateralmente, furtar-se de cumprir as áleas do pacto por ela firmado. Tal fato traria insegurança jurídica e transparece estar contaminado pela ilegalidade.*

10. *Ainda sobre o tema, faz-se importante ventilar a hipótese de a Contratada travar algum tipo de acordo comercial com redes de hotéis/espços para eventos que lhe tragam distintos benefícios, a exemplo de locação com baixos valores ou cessão gratuita dos espaços. Mesmo que a Contratada não desembolse qualquer quantia, ou pague a locação através permuta ou outro meio legalmente permitido, caberá à EMBRATUR adimplir com o serviço solicitado.*



11. É válido novamente epigrafar que o pacto possui como objeto a contratação de empresa realizadora de eventos, sendo inviável a realização da pesquisa de preços diretamente junto a hotéis e espaços de eventos, pois, caso a Administração utilizasse este tipo de pesquisa, o valor apresentado para o item ‘infraestrutura – locação de espaço físico’ estaria em descompasso com a realidade do contrato. No referido item, a EMBRATUR, além da locação, está contratando a operacionalização e a logística de locação do espaço, que são devidamente precificados.

12. Inclusive, convém apresentar a correta interpretação do item 8.2.H do Projeto Básico, transcrito no documento preliminar: ‘Os espaços que não gerem custos para a EMBRATUR devem ser considerados e seus valores serão excluídos do valor total do evento’. A hipótese prevista no item 8.2.H consubstancia-se quando cessão gratuita de espaços para a Autarquia, tais como recintos em embaixadas, organizações internacionais (ONU, OMT...), etc.. Neste compasso, o item ‘infraestrutura – locação de espaço físico’ não é elencado quando da solicitação de serviços e, consequentemente, não é cobrado pela Contratada.

13. Também é mister esclarecer a questão dos períodos de locação. De logo, há de se epigrafar que as salas solicitadas visaram atender a realização de três eventos que ocorreram em espaços distintos, ainda que no mesmo hotel ou espaço de eventos, os quais demandam ao menos dois dias de montagem, fator que se refletiu na quantidade dos períodos de 6 horas solicitados.

14. Outrossim, por meio da perspectiva adotada pelo Controle Interno, em seu documento preliminar, não se pode afirmar, de plano, que a Contratada sempre loca espaços por diária, tal fato traria uma incontestável distorção ao item “locação de espaços” do contrato, visto que, em certos casos, como na realização de workshops simples, a Administração pagaria somente pelo período de 6 horas e a Contratada pagaria ao terceiro por uma diária.

15. Apesar das razões trazidas no parágrafo anterior, informamos que os argumentos trazidos pelo Controle Interno serão devidamente analisados e uma proposta de repactuação, por meio da inserção de um multiplicador por diária do item “infraestrutura – locação de espaço físico” na planilha contratual, será objeto de discussão na Procuradoria Federal junto à EMBRATUR.

16. Quanto à hipótese de superfaturamento, esclarecemos que o número de salas foi solicitado pela Administração e em consonância com o tipo de evento para a quantidade de períodos de seis horas efetivamente utilizados. É interessante consignar que as metragens dos espaços (ainda que não previstas no pacto) sempre estabelece uma relação com o número de convidados previstos e as suas características. Inclusive, para cada tipo de evento, há uma previsão de número de participantes, conforme as “Folhas de Orientação e Planilha de Preços”, anexos III a VII que compõem o Contrato nº 24/2011. Esta regra pré-estabelece uma referência quanto à área quadrada necessária para a realização do evento, de acordo com suas especificidades.



17. De igual forma, vale salientar que os espaços solicitados pelo Instituto foram devidamente disponibilizados para a realização dos eventos.

18. Pelo exposto, entendemos que resta afastada a possibilidade de superfaturamento e desnecessária a apuração de responsabilidade, pois o preço adimplido pela EMBRATUR está em consonância com o praticado no mercado e pelo fato de a Contratada ter prestado integralmente os serviços solicitados. Todavia, seguindo a recomendação do Controle foi requerido à Contratada o detalhamento das faturas referentes aos contratos firmados com terceiros para a locação dos espaços de realização dos eventos Goal to Brasil Canadá, Portugal, Alemanha, Reino Unido, Uruguai, Peru, México e Estados Unidos no Ofício DPROD Nº 62/2014, de 15 de julho de 2014, em anexo.

19. No que tange à apresentação obrigatória dos comprovantes de pagamento pela contratada a título de comprovação da prestação do serviço 'infraestrutura – locação de espaço físico', inobstante o atesto do fiscal do contrato, entendemos que a avaliação do servidor designado, devidamente anotada na respectiva ficha de validação (nome dado pela CGPR/DPROD ao 'recibo' por ela utilizado) é suficiente para aferir a prestação dos serviços.

20. A utilização de outros documentos ou meios de comprovação são utilizados quando, de alguma forma, o trabalho do servidor designado para fiscalizar o serviço reste prejudicado. A locação do espaço físico é serviço de caráter material, incontestável, ou há o espaço, ou não há.

21. Mesmo possuindo entendimento divergente do Controle Interno quanto ao instrumento idôneo para a comprovação dos serviços prestados, esta área coaduna com a possibilidade de a Administração solicitar outros documentos comprobatórios, quando achar conveniente. Neste compasso, a EMBRATUR reiterou a solicitação do envio pela Contratada dos comprovantes de pagamento dos Goals to Brasil Portugal, Alemanha e Reino Unido (Ofício DPROD Nº 61/2014, de 15 de julho de 2014) e incluirá nos futuros contratos administrativos cláusulas que exijam dos contratados, quando solicitado, a disponibilização de comprovantes fiscais dos serviços subcontratados.”

Análise do Controle Interno

Primeiramente, não se desconsidera que o fiscal do contrato tem competência para atestar que os serviços foram efetivamente prestados. No entanto, a partir da dúvida quanto à correta cobrança da locação do “Espaço de Credenciamento + hall de Entrada” no evento Goal to Brasil Peru, uma vez que se tratava do hall de acesso às salas já locadas, conforme consta do Relatório de Auditoria AUDIT nº 13/2013, foram solicitadas as cópias dos contratos firmados pela contratada com os locadores dos espaços, a fim de verificar a regularidade dos pagamentos a esse título.

Destaca-se que essa verificação independia da atuação do fiscal do contrato. No caso apontado, o fiscal certamente observou que o “Espaço de Credenciamento + hall de Entrada” estava disponível para o evento. Porém, somente com a cópia do contrato de locação seria possível comprovar se a utilização do hall de acesso às salas já locadas



teria aumentado o custo total do aluguel, o que justificaria a cobrança, pela contratada, também da locação desse espaço.

Ocorre que, na análise realizada sobre as faturas relacionadas aos contratos de locação, verificou-se que a contratada pagou aos locadores dos espaços um valor expressivamente inferior ao que recebeu a tal título no Contrato nº 24/2011. Somente em relação às faturas analisadas, relativas aos eventos *Goal to Brasil* Chile, Colômbia, Argentina, França, Espanha e Itália, verificou-se que a diferença entre o valor pago à contratada e o valor pago por ela aos locadores foi de R\$ 744.044,42, correspondente à diferença percentual média de 315% por evento, conforme anteriormente registrado.

Com isso, ainda que tenha sido realizada pesquisa de mercado para a verificação dos preços cobrados pelas empresas organizadoras de eventos para a prestação dos serviços de locação de espaços, impõe-se uma adequação dos preços atualmente cobrados pela contratada a esse título, considerando a expressiva diferença de valores observada, buscando condições mais vantajosas para a Administração, na linha do disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993.

Quanto à unidade referencial para o pagamento, registra-se que o valor estabelecido no contrato para a locação dos espaços foi o de cada período de seis horas, considerando a realização de eventos de curta duração. Dessa forma, o valor para a locação dos espaços por “diária” não pode ser obtido simplesmente pela soma do valor de quatro períodos de seis horas, trazendo condições desvantajosas para a Embratur. Inclusive, a diferença observada no valor de R\$ 744.044,42 pode ter resultado, em grande parte, da realização dos pagamentos com base em períodos de seis horas. Assim, impõe-se a adequação do contrato também nesse sentido.

Recomendações:

Recomendação 1: Incrementar os controles internos primários para que o preço dos serviços contratados pela Embratur não estejam em expressivo descompasso com os preços praticados pela contratada com terceiros, por meio de aprofundamento da análise da adequabilidade dos preços.

Recomendação 2: Incluir, nos contratos administrativos, cláusulas que exijam das empresas contratadas, quando solicitado, a disponibilização de comprovantes fiscais dos serviços subcontratados.

Recomendação 3: Exigir da contratada Gauche Promoções e Eventos a disponibilização e o detalhamento das faturas referentes aos eventos *Goal to Brasil* Canadá, Portugal, Alemanha, Reino Unido, Uruguai, Peru, México e Estados Unidos, em atendimento à Nota de Auditoria nº 201308386/01, para que a Embratur efetue a mesma análise quanto aos pagamentos feitos para a locação dos espaços dos eventos *Goal to Brasil* Chile, Colômbia, Argentina, França, Espanha e Itália, com vistas a adequar, em conjunto com a contratada, o preço cobrado por esses serviços, observando aspectos relacionados ao tamanho dos espaços e à unidade referencial de pagamento, nos termos do art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

1.1.1.9 INFORMAÇÃO

Falha na descrição da unidade de referência para pagamento da locação dos equipamentos utilizados nos eventos *Goal to Brasil*.



Fato

A locação de equipamentos de informática, de projeção, de sonorização e de iluminação para os eventos *Goal to Brasil* foi realizada pela empresa Gauche Promoção e Eventos Ltda., por meio do Contrato nº 24/2011. Em análise realizada aos processos referentes às edições desses eventos, foram verificadas falhas quanto aos pagamentos referentes a essas locações.

De acordo com a planilha de custos do Contrato nº 24/2011, o pagamento pela locação de equipamentos deveria ser realizado considerando a unidade de referência de uma diária e o seu respectivo valor. No entanto, em análise às planilhas dos eventos *Goal to Brasil* Alemanha, Argentina, Canadá, Colômbia, Estados Unidos, França, Itália, Portugal, Reino Unido, Uruguai, verificou-se que o pagamento pela locação de equipamentos de informática, de projeção, de sonorização e de iluminação, por um período de 12 horas, foi efetuado considerando o valor de uma diária para cada período de seis horas, o que teria acarretado, a princípio, a realização de despesas indevidas, conforme exposto no Quadro 24 a seguir:

Quadro 24: Despesas referentes à locação de equipamentos nos eventos *Goal to Brasil*.

Equipamentos	<i>Goal to Brasil</i>	Valor devido considerando o valor de 1 diária para o referencial “diária” (R\$)	Valor pago considerando o valor de 1 diária para o referencial “período de 6 horas” (R\$)	Diferença (R\$)
Sonorização, Projeção e Informática.	Alemanha	6.864,00	16.984,00	10.120,00
	Argentina	1.925,00	7.700,00	5.775,00
	Canadá	4.244,00	12.352,00	8.108,00
	Colômbia	2.412,50	6.050,00	3.637,50
	Estados Unidos	5.475,20	10.950,40	5.475,20
	França	4.631,00	18.524,00	13.893,00
	Itália	4.554,00	12.364,00	7.810,00
	Portugal	7.711,00	20.306,00	12.595,00
	Reino Unido	2.816,00	6.512,00	3.696,00
	Uruguai	2.798,50	5.597,00	2.798,50
Total		43.431,20	117.339,40	73.908,20

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014, bem como com base nas informações constantes das planilhas elaboradas pela AUDIT/Embratur.

Adicionalmente, teria havido pagamento indevido referente à locação de um *laptop* não localizado no evento *Goal to Brasil* Espanha, no valor de R\$ 880,00. Foi feita fiscalização *in loco* pela equipe de auditoria da AUDIT/Embratur no momento do credenciamento no evento e foi observado que havia apenas um *laptop* no local. No entanto, na prestação de contas do evento foram incluídos dois *laptops* para efeito de pagamento.

Contudo, em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 164/2014/CGPR/DPROD, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, o gestor informou que houve erro na descrição, na Planilha de Orçamento do Contrato nº 24/2011, da unidade utilizada para fins de pagamento, quando foi colocado “período de 6 horas”, em vez de “diária”, mas que essa falha não trouxe prejuízo para a Administração.



A AUDIT acatou a manifestação da área técnica sobre o assunto, conforme a Nota Técnica AUDIT nº 05, de 15/07/2014, entendendo que não houve a despesa antieconômica calculada no Quadro 24. Todavia, as áreas responsáveis da Embratur devem ater-se para a necessidade de preenchimento de todos os meios de controle, como as planilhas de orçamento, de forma adequada e fidedigna, visando a evitar riscos e distorções de acompanhamento, de pagamento e de monitoramento.

Ainda, sobre o *laptop*, a princípio, cobrado a mais, a AUDIT reconsiderou o seu posicionamento, de acordo com o Relatório de Auditoria AUDIT nº 07/2013, versão definitiva, de 10/09/2013, acatando a manifestação do gestor de que não havia previsão para dois laptops na sala de credenciamento, mas apenas um, estando o outro na sala de workshop do evento Goal to Brasil Espanha.

1.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Contratação da Associação Brasil à Mesa para a prestação dos serviços de *chef* gastronômico sem a devida comprovação da vantajosidade e favorecendo os chefs associados, em detrimento de outros chefs potencialmente concorrentes.

Fato

De acordo com o Contrato nº 24/2011, celebrado entre a Embratur e a empresa Gauche Promoções e Eventos, está prevista a possibilidade de subcontratação de serviços não constantes da planilha de custos da contratada, a serem realizados mediante reembolso por parte da Embratur após cotação de preços.

Nessa modalidade, foram subcontratados pela empresa Gauche Promoções e Eventos *chefs* gastronômicos para a realização dos eventos *Goal to Brasil*. No entanto, essa subcontratação foi realizada a partir da apresentação de 3 (três) orçamentos fornecidos por uma mesma entidade, a Associação Brasil à Mesa, em atendimento ao Termo de Cooperação Técnica datado de 26/11/2012, firmado entre a Embratur e a referida entidade.

O mencionado Termo de Cooperação prevê:

“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Acordo de Cooperação Técnica tem como objeto estabelecer relações entre os partícipes, visando à execução de ações conjuntas voltadas à promoção do Brasil como destino turístico no mercado internacional, vinculadas à divulgação da gastronomia brasileira no exterior

III – Responsabilidades da Associação Brasil à Mesa:

*a) Articular a participação **de seus associados** nos eventos de promoção do Brasil no exterior indicados neste Acordo; (...)*” (Grifo não contido no original)

Nesse sentido, o propósito do acordo seria, em tese, promover a gastronomia brasileira internacionalmente com a articulação da Associação Brasil à Mesa, que indicaria os nomes dos principais *chefs* brasileiros a serem contratados para a elaboração de cardápios diferenciados nos eventos internacionais de promoção do Brasil.



Registra-se que o Termo de Cooperação foi celebrado com a Associação Brasil à Mesa em 26/11/2012 e, segundo consta no Processo nº 72100.001072/2012-07, a constituição dessa entidade ocorreu em 19/05/2012, portanto, apenas 06 (seis) meses antes da celebração do acordo com a Embratur.

Baseado nisso, ressalta o Parecer nº 252/2012/PF-Embratur, da Procuradoria Federal junto à Embratur, nos autos desse mesmo processo:

“10. Observe-se que no presente Acordo a associação foi registrada há menos de um ano, sugerimos que este Instituto para se resguardar de eventuais problemas futuros, deverá o setor técnico junto uma declaração que ateste que a Associação tem capacidade para cumprir o referido Acordo.”

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 43/2012/AUDIT/EMBRATUR, questionou-se a área técnica a respeito da oportunidade e da conveniência das contratações realizadas por meio desse acordo, pois os orçamentos encaminhados pela referida associação, para fins de subcontratação pela Gauche, poderiam não refletir os preços de mercado para os serviços de *chef* gastronômico. Em resposta, a DPROD assim se manifestou, por meio do Memorando nº 157/2013/CGPR/DPROD, de 20/06/2013:

“A articulação da participação dos chefs associados ao Brasil à Mesa nos eventos de promoção do Brasil no exterior é uma das responsabilidades da Associação dispostas no Termo de Cooperação Técnica com a EMBRATUR. Nesse sentido, em comum acordo com as cidades-sede de Jogos da Copa do Mundo FIFA 2014 anfitriãs nos Goal to Brasil, foram indicados pelas Associação por serem filiados e desenvolverem carreiras profissionais próprias e distintas no ramo da gastronomia.

[...] Item 2.3 A vantagem da utilização do Acordo de Cooperação Técnica com a Associação Brasil à Mesa foi manifestada pela Coordenação Geral de Estruturação de Produtos – CGEP, por meio da NOTA TÉCNICA CGEP nº 024/2012, às fls. 37 e 38 do processo nº 72100.001072/2012-07, que explicitou a existência de interesses e oportunidades comuns às duas instituições – EMBRATUR e Associação Brasil à Mesa – suscitando e justificando a celebração do Acordo de Cooperação. Por meio da mesma Nota Técnica, a área responsável pela celebração do acordo manifestou considerar a Associação Brasil à Mesa parceiro hábil e competente para apoiar as ações de promoção do Destino Brasil no exterior e o entendimento de que a celebração do Acordo propicia fortalecimento das ações da Autarquia e confere solidez de conteúdo e imagem aos eventos internacionais nos mercados prioritários indicados pelo Plano Aquarela 2020.”

Não obstante a afirmação do gestor acerca da competência da Associação Brasil à Mesa para apoiar as ações de promoção da Embratur, a restrição da subcontratação de serviço de *chef* gastronômico aos associados não representa, necessariamente, vantagem para a Administração, pois ainda que se considere inquestionável a qualidade dos serviços profissionais contratados, a melhor proposta abrange também a relação de vantagem e custo-benefício.

Registra-se que existem outros *chefs* gastronômicos no mercado brasileiro que poderiam realizar os mesmos serviços com a mesma qualidade, a exemplo da Associação Brasileira de Alta Gastronomia – ABAGA, de modo que a aferição da adequabilidade

dos preços não deve se restringir à pesquisa aos associados da Associação Brasil à Mesa.

Na análise, verificou-se a existência de um vínculo de parentesco/afinidade entre os *chefs* gastronômicos que apresentaram orçamentos para os eventos *Goal to Brasil* Colômbia, Espanha, Itália e México, o que torna inválidas as pesquisas de preço, reproduzidas no Quadro 25 a seguir:

Quadro 25: Cotação de preços para os serviços de *chef* gastronômico nos eventos *Goal to Brasil*.

Chefs País	Itália	Espanha	México	Colômbia
M.N.R.	R\$ 45.000,00	R\$ 45.600,00	R\$ 50.910,00	R\$ 39.800,00
D.N.R.	R\$55.000,00	R\$54.000,00	R\$54.500,00	R\$ 42.000,00
W.M.	R\$52.000,00	R\$ 55.000,00	R\$ 53.200,00	-

Fonte: Elaborado com base nas planilhas encaminhadas pela AUDIT/Embratur.

A Sra. M.N.R., além de ser a presidente da Associação Brasil à Mesa, é mãe do Sr. D.N.R. Por sua vez, o Sr. W.M., segundo a ata de fundação da entidade, é o Vice-Presidente dessa associação.

Adicionalmente, verificou-se que o Sr. J.C., proprietário da empresa “Gastrô Comunicação”, contratada para a prestação dos serviços de *chef* gastronômico nas edições do *Goal to Brasil* em Portugal e Canadá, é o Secretário-Geral da Associação Brasil à Mesa.

Em relação a essa questão, a DPROD assim afirmou, no Memorando nº 157/2013/CGPR/ DPROD, de 20/06/2013:

“Entendemos que a coordenação gastronômica da série Goal to Brasil se deu de forma lícita e que o fato questionado pela AUDIT não compromete a lisura das propostas. A cotação dos profissionais supracitados em 4 edições levou em conta a disponibilidade de agenda, a relevância profissional e a aderência aos objetivos da contratação. Ademais, além dos chefs principais em cada edição, houve assistência especializada de equipe gastronômica composta por chefs de cozinha. Assim, considerando todas as 14 edições do evento, houve a participação de aproximadamente 56 profissionais de gastronomia, o que reduz a relevância do apontamento em termos proporcionais”.

Em que pesem as explicações reproduzidas, registra-se que as cotações apresentadas, devido ao vínculo existente entre os agentes, não podem ser consideradas imparciais ou distintas.

A Associação Brasil à Mesa foi subcontratada pela Gauche Promoções e Eventos em todos os eventos *Goal to Brasil*, com exceção do *Goal to Brasil* Argentina, que ocorreu antes da assinatura do Termo de Cooperação. O Quadro 26 adiante registra os valores das subcontratações dos serviços de *chefs* gastronômicos realizadas pela Gauche Promoções e Eventos com a Associação Brasil à Mesa:

Quadro 26: Registro dos valores das subcontratações de *chefs* para os eventos *Goal to Brasil*.

País-sede do evento <i>Goal to Brasil</i>	Valor contratado (R\$)
--	-------------------------------



Colômbia	R\$ 36.332,00
Chile	R\$ 38.510,00
Uruguai	R\$ 44.336,00
Portugal	R\$ 44.802,00
Itália	R\$ 45.000,00
Canadá	R\$ 49.896,00
México	R\$ 50.910,00
Peru	R\$ 53.404,00
Espanha	R\$ 54.000,00
EUA	R\$ 54.100,00
Reino Unido	R\$ 58.728,00
Alemanha	R\$ 61.788,00
França	R\$ 66.970,00
Total	R\$ 658.776,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014, bem como com base nas planilhas encaminhadas pela AUDIT/Embratur.

Conforme pode ser observado, a soma desses gastos corresponde ao montante de 658.776,00, sendo que nesses serviços estão incluídos apenas a elaboração e o preparo de cardápios diferenciados. Nessas subcontratações não estão incluídos insumos alimentícios necessários à preparação dos cardápios, que foram pagos separadamente pela Embratur.

Destaca-se que a diferença de preços entre a menor e a maior contratação é de 84,3%, o que denota a falta de parâmetros objetivos das propostas apresentadas pelos chefs gastronômicos.

Para dirimir eventuais dúvidas a respeito da possível existência de variáveis geográficas que impactariam o valor dessas subcontratações, essas foram agrupadas de acordo com os continentes em que foram realizados os eventos, conforme demonstrado nos quadros apresentados na sequência. Todavia, mesmo considerando a mesma região geográfica, conclui-se que ocorreram disparidades expressivas nos preços ofertados pela Associação Brasil à Mesa.

Quadro 27: Subcontratações dos serviços de chefs gastronômicos nos eventos Goal to Brasil realizados na América do Sul.

Evento	Colômbia	Chile	Uruguai	Peru
Valor	R\$ 36.332,00	38.510,00	44.336,00	53.404,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014, bem como com base nas planilhas encaminhadas pela AUDIT/Embratur.

Quadro 28: Subcontratações dos serviços de chefs gastronômicos nos eventos Goal to Brasil realizados na Europa.

Evento	Portugal	Espanha	Itália	Alemanha	França
Valor	44.802,00	45.600,00	45.000,00	61.788,00	66.970,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/03/2014, bem como com base nas planilhas encaminhadas pela AUDIT/Embratur.

Assim, as propostas apresentadas não atenderam ao interesse público, uma vez que houve reserva de mercado para a subcontratação dos serviços de chef gastronômico nos eventos Goal to Brasil, com potencial prejuízo ao Erário, posto que na pesquisa de



mercado foram excluídos *chefs* com capacidade profissional igual ou superior àqueles da Associação Brasil à Mesa que poderiam, plenamente, por meio da apresentação de propostas menores, realizar os mesmos serviços.

Diante do exposto, constatou-se que não foi adequadamente demonstrada a vantajosidade da subcontratação dos serviços de *chef* gastronômico com a Associação Brasil à Mesa, acarretando potencial prejuízo ao Erário, uma vez que as pesquisas de preços resultaram em cotações de uma mesma instituição, sem consulta a outros *chefs* com capacidade profissional igual ou superior, contendo diferenças significativas entre os valores para a prestação dos referidos serviços em localidades pertencentes a um mesmo mercado.

Causa

A Diretoria de Produtos e Destinos autorizou a subcontratação, pela empresa Gauche Promoções e Eventos, por meio do Contrato nº 24/2011, dos serviços de *chef* gastronômico com a Associação Brasil à Mesa, para 13 dos 14 eventos *Goal to Brasil*, a partir de Acordo de Cooperação Técnica, sem regular comprovação da vantajosidade das propostas.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 164/2014/CGPR/DPROD, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à causa apontada pelo Controle Interno, esclarecemos que as cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014 participaram do processo de indicação de profissionais de gastronomia que representassem seus destinos turísticos. A Associação Brasil à Mesa foi responsável pela curadoria gastronômica dos eventos, que ia muito além da intermediação para contratação dos chefes de cozinha que atuaram em cada edição do evento, com base nas indicações dos estados da federação participantes do Projeto Goal to Brasil.

Quanto à recomendação exarada no item em comento, ressalte-se que o caderno de licitação da Concorrência nº 1/2011, que resultou na celebração do Contrato nº 24/2011, prevê no item 13.4 que os serviços passíveis de subcontratação serão aprovados com a apresentação de, no mínimo, três orçamentos. Essa regra foi seguida quando da análise das propostas apresentadas para contratação de chefes de cozinha para atuação no Projeto Goal to Brasil.

Contudo, diante dos apontamentos feitos pelo Controle Interno, realizaremos alinhamento junto à Contratada no sentido de fortalecer o processo de seleção de propostas quando da subcontratação de serviços, buscando ao máximo garantir a idoneidade das propostas.”

Análise do Controle Interno



De acordo com a manifestação apresentada pelo gestor, serão adotadas providências junto à contratada no sentido de fortalecer o processo de seleção de propostas quando da subcontratação de serviços, buscando ao máximo garantir a idoneidade das propostas. Adicionalmente, faz-se necessário que a pesquisa para a subcontratação dos serviços seja realizada pela contratada de forma ampla, não restrita a determinada instituição, como no caso ora analisado, com vistas a refletir os preços praticados no mercado e evitar possíveis prejuízos para a Administração.

Recomendações:

Recomendação 1: Exigir como condição indispensável para o reembolso que a contratada demonstre a vantajosidade da subcontratação de serviços, por intermédio de pesquisas de preços que efetivamente reflitam os valores praticados no mercado, observando-se ainda que as cotações apresentadas não poderão decorrer de proponentes que possuam vínculo de qualquer natureza capaz de comprometer a independência das propostas.

1.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Realização de despesas a título de coordenadores de evento no âmbito do Contrato nº 24/2011 sem respaldo contratual, no valor de R\$ 139.496,18.

Fato

Na análise das planilhas apresentadas pela empresa Gauche Promoções e Eventos para a realização dos eventos *Goal to Brasil*, no âmbito do Contrato nº 24/2011, observou-se que os serviços a título de coordenadores de evento foram previstos em quantidade superior a um coordenador por evento, contrariando o disposto no Anexo I do Projeto Básico do Edital de Concorrência nº 01/2011, que estabelece que “*para o acompanhamento das ações in loco por parte da contratada só será admitido o deslocamento de um coordenador para o evento, previamente comunicado à EMBRATUR*”.

No entanto, houve autorização prévia da Embratur para a realização dessas despesas não previstas contratualmente, em desacordo com o estabelecido no Projeto Básico do Contrato nº 24/2011.

Visando a esclarecer o assunto, encaminhou-se a Solicitação de Auditoria nº 07/2013/AUDIT/Embratur, por meio da qual solicitou-se esclarecimentos quanto à presença de mais de um coordenador por evento. Em resposta, foi encaminhado o Memorando nº 031/2013/CGPR/DPROD, de 07/03/2013, no qual informou que:

“Os eventos Goal to Brasil reúnem em seu programa diversos eventos daqueles previstos na planilha da Gauche Eventos. Senão vejamos:

A-Realização de workshop com operadores estrangeiros convidados para participarem de uma exposição dos destinos brasileiros, naquilo que chamamos de treinamento de profissionais para a venda do destino Brasil. Para essa etapa são feitos credenciamento dos profissionais na chegada ao evento e entrega de certificados de participação ao final dos eventos;



B-Realização de Vivência Brasileira onde os profissionais convidados, juntamente com formadores de opinião e autoridades locais experimentam os ritmos e sabores brasileiros, com ênfase naqueles das cidades anfitriãs;

C-Realização de Seminário apresentando a preparação do Brasil para a Copa do Mundo de 2014, feitas por convidados do Ministério do Esporte, da FIFA e da cidade anfitriã.

Obs: vale ressaltar que o número de coordenadores se dá em função da preparação dos eventos acima elencados, o que acontece simultaneamente. Se dá em função também da complexidade das atividades, que envolvem desde a montagem de equipamentos e mobiliários no workshop, checagem de funcionamento e acompanhamento do treinamento, credenciamento de participantes, preparação de certificados, checagem de presença, atestado de participação nas atividades feito por meio dos passaportes, acompanhamento e coordenação dos serviços de montagem de rider de palco, preparação de alimentos e distribuição de alimentos e bebidas, além de acompanhamento e checagem das atrações culturais previstas. Todas as atividades envolvem também a complexidade dos destinos e dos espaços de realização dos eventos, em países com suas próprias características e especificidades, que devem ser respeitadas e adequadas à estratégia estabelecida pela EMBRATUR para cada evento.”

Apesar da complexidade das diversas atividades envolvidas nos eventos, apontada pela DPROD, de acordo com a verificação *in loco* realizada pela AUDIT em quatro edições do *Goal to Brasil*, verificou-se que a presença de mais de um coordenador não se justificaria, uma vez que as atividades podem ser acompanhadas por uma só pessoa, além do que a empresa ainda conta com operadores técnicos para informática, aparelhagens de som, de áudio e de iluminação que estão presentes durante os eventos.

Ainda, a despeito de o gestor ter informado que as preparações para o *workshop*, para a vivência brasileira e para a coletiva de imprensa ocorrem simultaneamente, os referidos eventos seguem ordem cronológica. Adicionalmente, também um servidor da DPROD se encontra presente no dia do evento e naquele que o antecede, quando acontece a montagem da estrutura, visando a fiscalizar a execução do contrato, o que auxilia no controle das operações.

Assim, constatou-se que foram realizadas despesas sem respaldo contratual com o pagamento a título de coordenadores em todas as edições do *Goal to Brasil*, inclusive as despesas acessórias com passagem, hospedagem e alimentação desses profissionais, uma vez que o pagamento foi realizado relativamente a mais coordenadores do que o previsto em contrato para a realização dos eventos.

O total da despesa paga sem respaldo contratual a título de coordenadores nos eventos *Goal to Brasil* foi de R\$ 139.496,18, conforme pode ser observado no Quadro 29 exposto a seguir:

Quadro 29: Despesas relacionadas ao pagamento de coordenadores nos eventos *Goal to Brasil* 2012/2013

Eventos	Nº de coordenadores	Valor p/ 01 coordenador (R\$)	Despesa total com coordenadores	Diferença pelo quantitativo de coordenadores (R\$)	Valor p/ 01 coordenador c/passagem/	Valor total com passagem/hospedagem (R\$)	Diferença com passagem/hospedagem (R\$)	Despesa paga sem respaldo contratual (R\$)
---------	---------------------	-------------------------------	---------------------------------	--	-------------------------------------	---	---	--



			(R\$)		hospedagem (R\$)			
Chile	3	262,50	787,50	525,00	3.750,00	11.250,00	7.500,00	8.025,00
Colômbia	2	262,50	525,00	262,50	3.750,00	7.500,00	3.750,00	4.012,50
Argentina	3	525,00	1.575,00	1.050,00	3.750,00	15.000,00	11.250,00	12.300,00
França	3	3.080,00	9.240,00	6.160,00	5.381,00	16.143,00	10.762,00	16.922,00
Portugal	2	3.080,00	6.160,00	3.080,00	5.381,00	10.762,00	5.381,00	8.461,00
Canadá	2	1.904,00	3.808,00	1.904,00	4.880,00	9.760,00	4.880,00	6.784,00
Espanha	2	3.080,00	6.160,00	3.080,00	5.381,00	10.762,00	5.381,00	8.461,00
Itália	2	3.080,00	6.160,00	3.080,00	5.381,00	10.762,00	5.381,00	8.461,00
Alemanha	2	3.080,00	6.160,00	3.080,00	5.381,00	10.762,00	5.381,00	8.461,00
Reino Unido	2	3.080,00	6.160,00	3.080,00	5.381,00	10.762,00	5.381,00	8.461,00
Uruguai	3	2.436,00	4.872,00	2.436,00	4.350,00	13.050,00	8.700,00	11.136,00
Peru	3	1.218,00	3.654,00	2.436,00	4.350,00	13.050,00	8.700,00	11.136,00
México	3	2.436,00	4.872,00	2.436,00	4.350,00	13.050,00	8.700,00	11.136,00
EUA	3	4.417,28	8.834,56	4.417,28	5.660,00	16.982,40	11.322,40	15.739,68
Total				37.026,78			102.469,40	139.496,18

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações constantes do Ofício nº 01/2014/AUDIT, de 13/01/2014, bem assim com base nas planilhas produzidas pela AUDIT/Embratur.

Causa

A Diretoria de Produtos e Destinos aprovou as planilhas encaminhadas pela empresa Gauche Promoções e Eventos para a realização dos eventos *Goal to Brasil*, contendo previsão de serviços a título de coordenadores em quantitativo superior ao permitido contratualmente.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, no Memorando nº 164/2014/CGPR/DPROD, de 16/07/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 33/2014/AUDIT, de 17/07/2014, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“(...) Conforme informamos à Auditoria Interna, o contrato respalda a contratação de mais de um Coordenador para o Projeto Goal to Brasil. Como pode ser observado na ‘Informação, item 1.1.1.1, Fato’, do documento preliminar que contestamos, o Goal to Brasil agrega mais de um



evento pactualmente previsto: ‘O projeto previu a realização de 14 eventos em diferentes países no formato de workshops (oficinas) ampliados, agregando coletivas de imprensa, exposições e apresentações dos destinos turísticos do Brasil e das cidades-sede da Copa do Mundo, bem como a promoção da cultura brasileira por meio de gastronomia e de manifestações culturais.’

Ou seja, o Projeto Goal to Brasil é formado por workshops, reuniões e vivências brasileiras, todos com previsão no Contrato nº 24/2011, sendo que para cada evento há um coordenador.

Uma interpretação que não reconhece tal possibilidade considera o item do Projeto Básico, Anexo I da Concorrência nº 01/2011, de forma estanque, não percebendo que o contrato é um microssistema. Faz-se necessário considerar que contratualmente são previstos seis tipos de eventos, conforme o item ‘4 TIPOS DE EVENTOS’, sendo eles: ‘workshop’; ‘roadshow’; ‘ações cooperadas’; ‘parcerias institucionais’; ‘reuniões e encontros institucionais’; e ‘vivências brasileiras’, que podem, de acordo com o item ‘5 ORGANIZAÇÃO’, comporem-se de um ou mais itens de cada categoria. Vale lembrar que se faz imperioso considerar o espírito do contrato – a intenção de quem formulou as regras contratuais – por meio desta construção hermenêutica é possível enxergar a preocupação do grupo que redigiu o edital, que previu, para cada tipo de evento, um Coordenador.

Neste compasso, ainda que o Goal to Brasil externalize-se como um projeto dotado de unidade, contratualmente, trata-se de mais de um tipo de evento, sendo prevista a solicitação de um Coordenador específico para cada ação, nos termos do subitem 8.2, ‘E’ e ‘G’, do Projeto Básico.

De igual forma, reiteramos que a solicitação de mais de um Coordenador lastreou-se em decisão técnica, em função da complexidade e característica do Goal to Brasil. Isto se deu porque as ações desenvolvidas no projeto possuem dinâmicas distintas, devendo cada coordenador responsabilizar-se por todo o gerenciamento de sua ação, em compasso com as atividades desenvolvidas pelo outro coordenador, bem como tomando todas as medidas necessárias junto aos seus subordinados para que não haja falhas na execução do serviço.

Há que se chamar a atenção que os trabalhos desenvolvidos pelos coordenadores não se restringem ao momento da realização do evento. Todas as questões operacionais e de produção são realizadas muito antes da data da ação, toda a montagem específica de cada evento inicia-se dois dias antes e cabe a cada coordenador fazer com que todos os itens solicitados para o seu evento estejam funcionando no instante em que é realizado o ‘teste de carga’ do Projeto Goal to Brasil. Ademais, é neste sentido o subitem 8.2.G.1. do Projeto Básico que compõe o Contrato nº 24/2011. ‘É dever do Coordenador Geral participar da concepção e planejamento dos eventos da instituição, propondo temas, formatos de eventos, maneiras de divulgação etc., quando solicitado pelo contratante.’

Quanto ao deslocamento do servidor da EMBRATUR, citado pela Auditoria Interna, cumpre lembrar que o colaborador é designado para fiscalizar a execução do contrato, em compasso com o art. 67 da Lei nº 8.666/1993, para atestar os serviços, conforme o art.73 da Lei nº 8.666/1993, e apoiar a



coordenação dos eventos. O servidor da EMBRATUR indica medidas que devem ser adotadas pelos coordenadores da contratada, bem como toma decisões in loco acerca da produção do projeto, a exemplo de solicitação de novos itens e a exclusão de outros. O deslocamento do servidor da Coordenação de Promoção também é importante, pois, considerando a dinâmica e as características iminentes à produção de eventos, somente estando no local onde será desenvolvida a ação poder-se-á decidir e solicitar à Contratada itens que se demonstrarem necessários no decorrer da montagem/instalação do evento. Portanto, as atividades dos coordenadores da contratada e do servidor da EMBRATUR deslocado não se confundem.

Por fim, pontuamos que diante da extrema importância dos coordenadores para o sucesso do Goal to Brasil, o investimento na disponibilização desses profissionais foi irrisório, significando 1,2% do total investido no Projeto. Ante à materialidade desse valor, a decisão mostrou-se acertada e teve forte influência no sucesso do Projeto.

Diante do exposto, rogamos pela reconsideração dessa CGU, no que tange ao ponto ora ventilado, por restar demonstrado que o Contrato nº 24/2011 prevê a solicitação de um Coordenador para cada evento e pelo fato de o Projeto Goal to Brasil ser composto por mais de um tipo de evento. Neste compasso, entendemos que não houve a realização de despesa sem lastro contratual, fazendo-se desnecessária a apuração de responsabilidade.”

Análise do Controle Interno

Além dos tipos básicos de eventos mencionados (Workshop, Roadshow, Vivências Brasileiras, etc.), o item 5.5 do projeto básico do Edital da Concorrência nº 01/2011, que originou o Contrato nº 24/2011, deixa claro que os formatos podem ou não se compor para formar diferentes modelos de eventos, como reconhece o gestor, a constar:

“É importante destacar que os tópicos 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5 podem ou não se compor, com um ou mais itens de cada categoria, para formatar diferentes modelos de eventos, complementando-se também com o item 7 deste documento, dependendo de sua complexidade.”

Por sua vez, segundo o item 8.2-E do projeto básico, para cada evento, a contratada deve designar um profissional para a coordenação de cada evento, responsável por todas as providências inerentes a esse evento, nos seguintes termos:

“(E) Recursos Humanos – a empresa vencedora do certame deverá designar sempre um profissional para coordenação de cada evento, que será responsável por todas as providências inerentes à realização do mesmo. O profissional deverá preencher requisitos básicos de experiência em eventos anteriores, dominar um segundo idioma, compatível com a necessidade do local do evento, além do português do Brasil, escolaridade mínima superior, o nome e contatos desse coordenador deverá ser informado previamente à EMBRATUR.”

Adicionalmente, segundo o item 8.2-G, a coordenação geral dos eventos deve ser executada por um profissional de comprovada capacidade técnica e experiência na condução de eventos internacionais de médio e grande porte, nos seguintes termos:

“G) *Coordenação Geral dos Eventos – deverá ser executada por um profissional de comprovada capacidade técnica e experiência na condução de eventos internacionais de médio e grande porte.*”

Nesse sentido, ocorrendo a formatação de um novo modelo de evento, esse fato não implica autorizar o pagamento de mais de um coordenador, mas significa que a contratada deve disponibilizar um único coordenador com capacidade técnica e operacional compatível com o atendimento da complexidade desse novo evento.

Assim, uma vez que, de acordo com o projeto básico, para o acompanhamento das ações *in loco* por parte da contratada somente é admitido o deslocamento de um coordenador para o evento, conforme anteriormente registrado, verifica-se que, de fato, houve pagamento sem respaldo contratual a esse título nos eventos *Goal to Brasil*.

Por fim, acerca das informações do gestor sobre a necessidade desse serviço, registra-se novamente que, de acordo com as fiscalizações *in loco* realizadas pela AUDIT, a presença de mais de um coordenador não se justificaria, uma vez que as atividades podem ser acompanhadas por uma só pessoa, além do que a empresa conta com operadores técnicos para informática, aparelhagem de som, de áudio e de iluminação que estão presentes durante os eventos, isso independentemente da atuação do fiscal do contrato.

Recomendações:

Recomendação 1: Incrementar os controles internos administrativos de forma a evitar a realização de gastos incompatíveis com o disposto contratualmente, inclusive editais e projetos básicos.

Recomendação 2: Promover a apuração de responsabilidade dos agentes que deram causa à realização de despesa sem respaldo contratual no valor de R\$ 139.496,18, referente à prestação de serviços de coordenadores dos eventos *Goal to Brasil* em quantitativo superior ao estabelecido no Contrato nº 24/2011.

III – CONCLUSÃO

Com base nas informações analisadas, verificou-se que o projeto *Goal to Brasil* obteve resultados positivos na divulgação internacional do Brasil como destino turístico sede da Copa do Mundo FIFA 2014, conforme a avaliação feita pelo gestor.

Nos 14 eventos *Goal to Brasil* realizados no período de julho de 2012 a maio de 2013, houve a participação total de 3.080 pessoas entre agentes de viagem e operadores de turismo, que receberam o certificado de “Especialistas em Brasil”, bem como a participação total de 411 jornalistas de diversos países, tendo sido geradas 631 matérias na mídia internacional com valoração publicitária de R\$ 4.454.037,26.

A execução do projeto ainda proporcionou à empresa Máquina da Notícia, contratada de relações públicas e assessoria de imprensa, o recebimento de três prêmios internacionais



no *Stevie Awards* 2013, nas categorias Campanha de Comunicação/Programa do Ano: Eventos (*Bronze Stevie Winner*), Questões Globais (*Silver Stevie Winner*) e Gestão de Marca (*Gold Stevie Winner*).

Contudo, foram identificadas impropriedades nas despesas executadas no âmbito dos Contratos nº 10/2008 e nº 24/2011, que foram utilizados para a realização dos eventos, caracterizadas, principalmente, pela realização de despesas em condições desvantajosas e/ou antieconômicas para a Administração e sem respaldo contratual.

A Embratur não realizou contratação específica para o desenvolvimento das ações do projeto *Goal to Brasil*. Assim, além dos contratos de relações públicas e de assessoria de imprensa, os dois contratos mencionados é que foram utilizados, uma vez que já estavam em execução no período dos eventos.

O Contrato nº 10/2008 foi utilizado para a prestação de serviços de montagem de estruturas físicas e de atendimento nos eventos, enquanto que o Contrato nº 24/2011 foi utilizado para a prestação de serviços de organização e de produção dos referidos eventos.

Em relação ao Contrato nº 10/2008, constatou-se, inicialmente, que o Sexto Termo Aditivo foi celebrado em condições desvantajosas para a Embratur, uma vez que o valor contratado no ajuste, referente ao acréscimo de serviços, superou o valor de uma proposta anterior da própria contratada para o mesmo objeto. Esse fato impactou a execução do referido contrato, resultando em despesa antieconômica não somente em relação aos eventos do projeto *Goal to Brasil*, mas também em relação aos demais eventos e feiras realizados durante a vigência do referido aditivo.

Adicionalmente, em relação ao Contrato nº 10/2008, constatou-se que esse contrato não foi adequado para a realização dos eventos do projeto *Goal to Brasil*, uma vez que gerou pagamento por serviços não prestados, bem como pagamentos em valor superior àquele que poderia ter sido pago, no caso dos serviços de recepcionistas.

Na opção mais vantajosa para a Administração, o Contrato nº 10/2008 não teria sido utilizado, mas apenas o Contrato nº 24/2011. Esse contrato previa a subcontratação dos mesmos serviços prestados no âmbito do Contrato nº 10/2008 em condições mais vantajosas para a Embratur, sem a ocorrência de pagamento por serviços não prestados.

A possibilidade de utilização exclusiva do Contrato nº 24/2011 como uma opção mais vantajosa para a Administração foi objeto de apontamento pela AUDIT/Embratur já por ocasião da análise da primeira edição do *Goal to Brasil*, ocorrida no Chile, conforme consta do Parecer nº 56/2012/AUDIT, de 20/08/2012. No entanto, a Diretoria responsável optou por continuar utilizando os dois contratos.

Independentemente da ocorrência dos eventos *Goal to Brasil*, a AUDIT vem alertando os responsáveis da situação de pagamento por serviços não prestados em feiras e eventos desde o ano de 2007, conforme consta do Relatório de Auditoria AUDIT nº 01/2007 – ANATO, quando as feiras ainda eram realizadas por meio de convênio e a montagem dos estandes efetuada pela mesma contratada Evidência Display.

Em diversas oportunidades, a AUDIT apurou despesa antieconômica por esse fato na execução do Contrato nº 10/2008, tendo consignado as impropriedades em relatórios específicos. Relativamente a alguns desses relatórios, o gestor informou que os serviços não prestados foram compensados por serviços prestados além do previsto no contrato, tendo apresentado comprovação que foi acatada pela AUDIT.

No entanto, não foi realizada adequação do contrato, quanto à forma de remuneração por valor fechado, no sentido de minimizar os riscos de prejuízo para a Administração em razão da ocorrência de pagamento por serviços não prestados.

Em relação ao Contrato nº 24/2011, foi verificado inicialmente que os pagamentos à contratada, a título de locação de espaços para eventos, foram realizados por preços muito superiores àqueles praticados por ela com as empresas locadoras, fazendo-se necessária a revisão contratual dos preços.

Adicionalmente, foi verificada a realização de despesa referente à prestação de serviços de coordenadores de evento, nas edições do *Goal to Brasil*, sem respaldo contratual.

Do exposto, propõe-se o encaminhamento do presente relatório à Embratur para o atendimento das recomendações constantes dos registros apontados.

Brasília/DF, 28 de julho de 2014.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201405908

Processo: 72100.000316/2014-98

Unidade(s) auditada(s): Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur; Fundo de Investimento Setorial da Área de Turismo – Fiset/Turismo

Ministério supervisor: Ministério do Turismo – MTur

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201405908, inserido neste 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 do Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, agregando as informações sobre o Fundo de Investimento Setorial da Área de Turismo – Fiset/Turismo.

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

- Ausência de demonstração do julgamento objetivo das propostas técnicas da licitação para a contratação de serviços de publicidade da Embratur (item 1.1.2.19).

4. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Deficiência na justificativa da necessidade da contratação e do valor dos serviços de publicidade (item 1.1.2.18); e

- Ausência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) referente ao exercício de 2013, no âmbito da Embratur (item 3.1.3.4).

5. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 29 a 36 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.529.166-**	Diretor de Marketing	Regular com ressalvas	Item 1.1.2.18 do Relatório de Auditoria nº 201405908.
***.748.629-**	Diretor de Administração e Finanças	Regular com ressalvas	Item 3.1.3.4 do Relatório de Auditoria nº 201405908.
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de Auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília/DF, 24 de Julho de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201405908

Processo: 72100.000316/2014-98

Unidade Auditada: Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur; o Fundo de Investimento Setorial da Área de Turismo – Fiset/Turismo.

Ministério Supervisor: Ministério do Turismo

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Vinícius Nobre Lages

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto ao processo de contas do exercício da Entidade acima referida, bem como do Fundo de Investimento Setorial da Área de Turismo – Fiset/Turismo, expresse opinião acerca dos atos de gestão referentes ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

A Embratur possui como Programa Orçamentário Finalístico o Programa nº 2076 – Turismo, desenvolvido exclusivamente a partir da Ação Orçamentária 20Y5 – Promoção Turística do Brasil no Exterior. A citada Ação de Governo visa promover o Brasil no exterior, de modo a aumentar o número de turistas e a geração de divisas, a partir da promoção da imagem do Brasil no exterior. Acerca dos resultados advindos da execução da Ação em 2013 foi aferido o atendimento de 87,14% das metas físicas e de 63,65% das metas financeiras estabelecidas. Assim, no que tange aos resultados das ações finalísticas executadas pela Embratur, verifica-se razoável execução de suas atividades. O Fiset/Turismo não possui Programa Finalístico, sendo que se encontra inoperante desde 1980 e em processo de liquidação desde 2012.

As principais constatações que impactaram a gestão da Embratur, oriundas dos trabalhos de Auditoria de Avaliação da Gestão do exercício de 2013 da Entidade, referem-se a falhas em licitação e em contratação de serviços de publicidade, dos Escritórios Brasileiros de Turismo – EBT e no âmbito dos serviços prestados para a realização dos eventos denominados *Goal to Brasil*, realizados em diferentes países, para a promoção dos destinos turísticos das 12 cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014. Na área de Tecnologia da Informação, constatou-se

a não elaboração de Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI no âmbito da Entidade, situação apontada pelo terceiro exercício consecutivo. Como providências estruturantes, a Embratur vem reformulando os seus processos administrativos, principalmente no que concerne à estruturação e à publicação de normas internas que visam o aprimoramento da gestão de licitações e de contratos. Nesse sentido, a Entidade indica que irá publicar, durante o segundo semestre de 2014, “Manual de Licitações e Contratos” a ser utilizado em seu âmbito de atuação. Para corrigir as falhas apontadas relativas à gestão de Tecnologia da Informação, em 2014 o gestor firmou contrato administrativo com empresa de consultoria especializada para a elaboração do PDTI.

As causas estruturantes das principais constatações estão vinculadas à insuficiência de monitoramento e de controle, à precariedade de normativos internos, ao quantitativo insuficiente de pessoal e à execução de atos administrativos sem a apresentação de justificativas fundamentadas e suficientes. Cita-se a ausência de conclusão do anteriormente referido Manual de Licitações e Contratos, que comprometeu a suficiente orientação à gestão acerca da condução das licitações e dos contratos, bem como da execução de contratos, na esfera da Embratur.

Diante dos fatos apontados, foram formuladas recomendações a serem implementadas em setores específicos da Embratur, no sentido de aprimorar os mecanismos de controle interno, de institucionalizar procedimentos e rotinas de monitoramento, principalmente no setor de licitações e de contratos, bem como de promover a implementação e a adequação de normativos no âmbito da Entidade. Em relação às recomendações do Plano de Providências Permanente referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2012, constatou-se que a Embratur implementou parcialmente as recomendações expedidas por este Órgão de Controle Interno. As recomendações ainda pendentes de implementação relacionam-se a deficiências de controles internos administrativos das atividades relacionadas, principalmente, aos resultados quantitativos e qualitativos, à área de Tecnologia da Informação, aos indicadores de gestão, bem como a licitações e contratos. Tais pendências acarretam riscos gerenciais ao andamento eficiente das principais áreas de gestão da Embratur.

Os procedimentos de controle interno aplicados pela Entidade contam com certo grau de adequabilidade para o atingimento dos objetivos propostos, porém necessitam ser aprimorados. Verificou-se que a Embratur não possui definidos normativos que delimitem as atribuições e as responsabilidades, bem como as rotinas, nas áreas de gestão de resultados qualitativos e quantitativos, de indicadores de desempenho e de licitações e contratos, no decorrer do exercício

de 2013. Adicionalmente, a Entidade apresenta deficiência no planejamento estratégico de sua área de Tecnologia da Informação, vez que não foi implementado o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI, tampouco o PDTI, demonstrando, assim, deficiência de controle interno nessa área de gestão, o que acarreta riscos de realização de contratações não alinhadas com as necessidades da Autarquia.

Em que pesem as fragilidades apontadas, observou-se que a Embratur publicou e implementou, em 2013, o “Manual para celebração de convênios”, utilizado na área de gestão das transferências voluntárias sob a sua responsabilidade. Verificou-se o aprimoramento da gestão dos imóveis de uso especial sob a responsabilidade da Entidade, que reavaliou esses imóveis e designou servidores públicos específicos para o acompanhamento da situação de cada imóvel. Identificaram-se, ainda, a existência de segregação de funções e a existência de manual formalizado contemplando orientações relacionadas à execução de contratos de publicidade, na esfera da Embratur. Os procedimentos indicados configuram práticas administrativas com resultados positivos sobre as operações da Entidade, principalmente, no que concerne ao ambiente interno e aos procedimentos de controle de suas atividades.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN TCU n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria. 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, 25 de julho de 2014.