

TC 043.435/2012-2

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2011.

Unidade jurisdicionada: Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur e Fundo de Investimentos Setoriais – Turismo (FISSET).

Responsáveis: Flávio Dino de Castro e Costa (CPF: 377.156.313-53); Mário Augusto Lopes Moysés (CPF: 953.055.648-91); Fábio Manzini Camargo (CPF: 076.371.358-96); Paulo Guilherme Lopes de Araújo (CPF: 070.000.274-20); Luiz Silveira Rangel (CPF: 046.634.488-01); Homero Mateus Fonseca (CPF: 124.930.749-04); Lourenço Milton Rabelo dos Santos (CPF: 184.626.341-72); José Luiz Viana da Cunha (CPF: 101.059.647-00); Fernanda Hummel Palumbo (CPF: 135.576.188-38); Guilherme Fussi (CPF: 603.704.328-00); Marcelo Pedroso (CPF: 097.825.858-40); Patrícia Fernandes (CPF: 863.742.577-15); Walter Nunes de Vasconcelos Júnior (CPF: 416.529.166-87); Ricardo Willy Franco Menezes (CPF: 260.700.088-20); Tatiana Freire Wanderley (CPF: 707.851.041-00); Marco Antônio de Britto Lomanto (CPF: 270.782.991-91); Maria Vania Jezini Fernandes (CPF: 239.803.031-87); Aldemir Bendine (CPF 043.980.408-62); Alexandre Corrêa Abreu (CPF 837.946.627-68); Ricardo Antônio de Oliveira (CPF 103.763.008-41); Paulo Roberto Lopes Ricci (CPF 079.020.578-51); Luiz Henrique Guimarães de Freitas (CPF 350.319.726-53); Francisco Edimilson de Oliveira (CPF 185.832.961-20); Alexandre Carneiro Cerqueira (CPF: 175.752.978-04); Eduardo César Pasa (CPF 541.035.920-87); Eslei José de Moraes (CPF 391.384.701-44).

Proposta: Julgar regular as contas de parte dos responsáveis, sobrestar as contas de outros, determinações e recomendações.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur, relativas ao exercício de 2011.
2. O processo de contas foi organizado de forma agregada, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo 1 à Decisão Normativa -



TCU 117/2011. O processo contempla, além das contas da Embratur, as contas do Fundo de Investimentos Setoriais – Turismo (FISSET).

3. A Embratur foi inicialmente criada como Empresa Brasileira de Turismo, mediante o Decreto-Lei 55, de 18 de novembro de 1966. Com a publicação da Lei 8.181, de 28 de março de 1991, passou a denominar-se Instituto Brasileiro de Turismo, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República e posteriormente ao Ministério do Esporte e Turismo, tendo como objetivo fomentar a atividade turística, viabilizando condições para geração de emprego, renda e desenvolvimento no país.
4. Em janeiro de 2003, com a instituição do Ministério do Turismo – MTur, a Embratur passou a ser autarquia especial desse Ministério, com atuação direcionada para a promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no mercado internacional, ficando a cargo do MTur promover internamente e zelar pela qualidade da prestação do serviço turístico no mercado interno.
5. Cabe destacar que a Embratur tem como orientador de seus programas de ação o “Plano Aquarela 2020”, lançado em dezembro de 2009.
6. Já o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset), instituído pelo Decreto-Lei 1376/1974, foi criado com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da área de turismo, pesca, florestamento, e reflorestamento (peça 5, p. 8).
7. O Fundo é administrado pelo Banco do Brasil S.A., que recebe remuneração de 3% sobre o Patrimônio Líquido (peça 5, p. 113).
8. Os recursos originavam-se basicamente de deduções do Imposto sobre a Renda devido pelas pessoas jurídicas. Os Decretos-Lei 2134/1984 e 2397/1987 e a Lei 7714/1988 extinguíram o direito de a pessoa jurídica aplicar no Fiset parte do Imposto de Renda devido. Com isso, o Fundo entrou em gradativo processo de encolhimento. No entanto, o Banco de Brasil continuou realizando leilões de títulos das carteiras do Fiset até novembro de 1993. A partir de 1994, esses leilões foram suspensos (peça 5, p. 9).
9. A Secretaria Federal de Controle Interno vem recomendando desde 2002, nos relatórios de auditoria, a implementação de ações para o encerramento do Fundo. As áreas envolvidas (Banco do Brasil, Ibama e Embratur) elaboraram minuta de projeto de lei para a extinção (peça 5, p. 9-10).

EXAME TÉCNICO DAS CONTAS DA EMBRATUR

10. No exame das contas da Embratur, será dada ênfase na análise dos indicadores de desempenho definidos para o exercício de 2011, na legalidade dos contratos e convênios selecionados por esta Unidade Técnica e dos que tiveram irregularidades mencionadas no Relatório de Auditoria de Gestão da CGU e nos controles internos existentes na entidade durante o referido exercício.
11. Quanto às constatações apontadas pelo Controle Interno ao longo de seu relatório de auditoria (peça 7), que não forem expressamente comentadas na presente instrução, consideram-se suficientes as recomendações já formuladas por ele, sem prejuízo do acompanhamento nas próximas contas da Embratur.

I – Conformidade das Peças

12. O presente processo de contas da Embratur apresenta todas as peças exigidas pela IN/TCU 63/2010.
13. Os exames realizados pela Controladoria-Geral da União (CGU) estão consubstanciados

no relatório constante da peça 7.

14. A referida Controladoria, por meio do Certificado de Auditoria Anual de Contas, manifestou-se pela regularidade das contas dos responsáveis da Embratur, conforme peça 8, p. 1.

15. O então Ministro do Turismo, atestou ter tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, conforme o pronunciamento ministerial constante da peça 10.

II - Rol de Responsáveis

16. A Instrução Normativa TCU 63/2010, definiu como responsáveis pela gestão, no exercício de 2011, os seguintes gestores:

Art. 10 Serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:

I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada;

II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada;

III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.

17. Assim, diante do rol de responsáveis apresentado pela Embratur (peça 2), conclui-se que os responsáveis ali listados desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da Instrução Normativa TCU 63/2010.

III. Processos conexos

18. Os processos conexos aos autos em exame estão relacionados no quadro que segue:

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
TC 027.934/2011-0	Prestação de contas	Aberto
TC 024.401/2013-7	Prestação de contas	Aberto
TC 014.958/2014-7	Representação	Aberto
TC 018.528/2014-7	SCN	Aberto
TC 021.418/2011-0	Representação	Encerrado
TC 005.910/2014-5	TCE	Aberto
TC 009.617/2012-4	RA	Encerrado

19. O TC 027.934/2011-0 se refere às contas anuais da Embratur relativas ao exercício de 2010. O mesmo encontra-se em fase de análise. Nele, estão sendo sugeridas a adoção de medidas que, por se relacionarem a achados semelhantes aos constatados nas presentes contas, deixarão de constar no encaminhamento a ser proposto no presente processo. Os pontos em comum serão ressaltados ao longo da presente instrução.

20. O TC 024.401/2013-7 cuida da prestação de contas de 2012 da Embratur. No Relatório de Auditoria da CGU (peça 6, p. 14-22, do referido processo), a CGU indicou ter ocorrido a realização de despesa antieconômica na execução do Contrato 12/2009, referente ao gerenciamento e operação de uma central de serviços de tecnologia da Informação, de, pelo menos, R\$ 1.759.180,75 naquele exercício. O referido contrato teve a sua execução realizada entre os



exercícios de 2009 a 2014, de maneira que o desenrolar dos fatos poderá gerar reflexos nas presentes contas.

21. Para o exame desse fato, foi aberto o TC 014.958/2014-7, que cuida de representação encaminhada à Sefti, para que sejam apuradas as possíveis irregularidades verificadas no referido Contrato 12/2009.

22. Nesse ínterim, porém, foi autuado o TC 018.528/2014-7 que trata de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), por meio do Ofício 1084 (SF), de 24/07/2014, do Presidente do Senado Federal, encaminhando o Requerimento 692, de 2014, de autoria do Senador Lobão Filho, solicitando auditoria, pelo TCU, para apurar a legalidade e a economicidade da prorrogação do Contrato 12/2009, no exercício de 2012, da Embratur com a empresa CPM Braxis Outsourcing, referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de TI. A decisão de mérito a ser proferida nesse processo poderá gerar reflexos nas presentes contas.

23. O Contrato 12/2009 também foi objeto de análise no TC 021.418/2011-0, que se refere à representação formulada pela Sefti para a apuração de possíveis irregularidades em sua execução. O processo teve sua decisão final prolatada por meio do Acórdão 1202/2014 – TCU – Plenário, em sessão de 14/5/2014. Não houve infringência de multa a gestores, nem glosa de valores, mas sim determinações dirigidas à Embratur para que efetuasse, em conjunto com a empresa contratada, ajustes nas planilhas de formação de custos e preços e que não promovesse prorrogação da contratação, uma vez que havia óbices à comprovação da vantagem da contratação. Logo, a princípio, esse processo não tem influência nas contas do exercício de 2011.

24. O TC 005.910/2014-5 trata de tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 891/2014-2ª Câmara para apurar o dano e identificar os responsáveis por superfaturamento verificado na execução do Contrato 27/2007, celebrado entre a Embratur e a empresa Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda. O referido contrato foi prorrogado até o exercício de 2011, no entanto, no âmbito do mencionado processo, houve citação e audiência de diversos responsáveis por atos praticados nos exercícios de 2007 a 2010. Assim, a princípio, a decisão a ser adotada não deve influenciar o mérito nas contas dos responsáveis arrolados no presente processo.

25. Já o TC 009.617/2012-4 refere-se à auditoria realizada na Embratur com o objetivo de verificar a regularidade e economicidade da execução dos Contratos 26, 27, 28/2010 e 2/2011, derivados da concorrência 1/2010. Este Tribunal de Contas determinou uma série de medidas à referida Autarquia, dentre as quais a de reanalisar os valores cobrados em diversos itens, adotando as medidas necessárias ao devido ressarcimento no caso de ser comprovado superfaturamento (itens 1.6.1.5 e 1.6.1.7 do Acórdão 551/2013 – TCU – Plenário). Houve recurso por parte da Embratur, mas os referidos itens do supracitado acórdão não sofreram modificações. Boa parte dos processos de pagamentos listados nos itens 1.6.1.5 e 1.6.1.7 do referido acórdão são referentes ao exercício de 2011, mas não houve a audiência ou citação de responsáveis. Então, a princípio, os reflexos dessas medidas (determinações), em caso de não cumprimento da decisão do TCU, repercutirá nas contas de quem não atendê-la plenamente, e não influencia, a princípio, o mérito das presentes contas.

IV. Avaliação da execução orçamentária e física, do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

26. Considerando critérios como investimento acumulado em promoção, acessibilidade, conhecimento e interesse pelo Brasil por parte dos mercados, gasto médio e tempo de permanência do turista no país, a Embratur estabeleceu prioridades para investimentos em ações de promoção do Brasil no exterior da seguinte maneira, para o ano de 2011 (peça 3, p. 20):

a) países de altíssima prioridade - Alemanha, Argentina, Chile, Espanha, Estados



Unidos, França, Itália e Reino Unido;

b) países de alta prioridade - Colômbia, Holanda, Paraguai, Peru, Portugal e Uruguai;

c) países de média prioridade - Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Japão, México, Noruega, Suécia e Suíça;

d) países emergentes e oportunidades (novos mercados) - Áustria, Bolívia, China, Coreia, Emirados Árabes Unidos, Equador, Índia, Israel, Rússia, Turquia e Venezuela.

27. Para a consecução das ações de promoção do turismo no país, a Embratur possui o programa finalístico 1163 - Brasil: Destino Turístico Internacional, o qual é dividido em diversas ações, conforme será visto no item a seguir.

IV.1 – Previsão e Execução Orçamentária

28. Por meio do Programa 1163 – Brasil: Destino Turístico Internacional, a Embratur desenvolve suas ações finalísticas, sendo essas voltadas para quatro mercados 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 (mercado com maior potencial de crescimento na emissão de turistas);
- Ação 8230 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Latino Americano;
- Ação 8232 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização em Outros Mercados.

29. Além desses, conforme dados obtidos junto ao Sistema Siga Brasil do Senado Federal (peça 24) o programa contempla a ação 8944 – Cooperação para a Promoção Turística.

30. As informações obtidas junto ao Sistema Siga Brasil do Senado Federal (peça 24, p. 1), demonstram que, durante o exercício de 2011, para a implementação das ações supra, foi autorizado, em orçamento, o crédito total de R\$ 188.806.000,00. Se compararmos os valores autorizados com os efetivamente empenhados em cada uma das ações finalísticas, obtemos o seguinte percentual:

Ação	Dotação Autorizada no Orçamento R\$	Valor Total Empenhado R\$	Relação entre o Total Empenhado e o Crédito Autorizado
8224	73.362.000,00	65.551.899,46	89,35%
8228	32.000.000,00	24.757.272,75	77,37%
8230	40.485.000,00	26.705.062,58	65,96%
8232	41.459.000,00	11.916.729,01	28,74%
8944	1.500.000,00	0,00	0,00%
Totais:	188.806.000,00	128.930.963,80	68,29%

31. O quadro acima demonstra que as ações finalísticas que compõem o Programa 1163 – Brasil: Destino Turístico Internacional, foram empenhadas 68,29% do total do crédito orçamentário disponível no período. A Ação 8224 - Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização no Mercado Europeu foi a que teve maior percentual de execução (89,35%) dentre as ações finalísticas.



32. Os dados compilados na tabela acima demonstram que, do total do crédito autorizado, foi empenhado 68,29%, um percentual apenas mediano.

IV.2 - Execução física das ações

IV.2.1 - Contratos:

33. A Embratur executa suas ações finalísticas, essencialmente, por meio da formalização de contratos e convênios, instrumentos nos quais iremos focar o presente trabalho. No caso dos contratos, sejam eles decorrentes de licitações ou por via direta, com base nos dados disponibilizados pelo Portal Siga Brasil do Senado Federal (peça 24, p. 2), pode-se visualizar no quadro abaixo os montantes empenhados no exercício, para cada uma das ações finalísticas:

Ação	Valor Total Empenhado R\$	Valor Acordado em Contratos R\$	Relação Valor dos Contratos por Empenhado
8224	65.551.899,46	61.647.113,92	94,04%
8228	24.757.272,75	21.295.091,18	86,02%
8230	26.705.062,58	24.358.895,99	91,21%
8232	11.916.729,01	8.021.668,61	67,31%
8944	0,00	0,00	0,00%
Totais:	128.930.963,80	115.322.769,70	89,45%

34. Os dados demonstram que, do total empenhado a conta das ações finalísticas, ao longo do exercício de 2011, 89,45% foram em decorrência da celebração de contratos, seja por licitação ou por via direta.

35. Os dados disponibilizados no Portal Siga Brasil (peça 24, p. 3) indicam, ainda, que as contratações decorreram, sobretudo, de concorrências públicas, no montante de R\$ 106.573.349,89. As contratações diretas atingiram o valor de R\$ 8.699.902,87. Tal fato retrata que a grande maioria dos recursos são dispendidos em função da realização de licitações e a via direta é exceção, o que consideramos ser uma prática acertada do Instituto, em face do que apregoa o art. 2º da Lei 8.666/93.

36. Por meio do Sistema Siga Brasil, efetuou-se o levantamento dos principais favorecidos com empenhos, no exercício de 2011, em face de contratos firmados com a Embratur (peça 25). Com base nesta listagem, selecionou-se cinco contratos, todos eles decorrentes de concorrências públicas, utilizando-se os critérios de materialidade, relevância e risco: Contratos 10/2008 (proc. 737/2005-28 montagem de estande, participação e atendimento em eventos e feiras - Evidência Display, Publicidade, Exposição e Eventos Ltda.), 11/2008 e 12/2008 (proc. 725/2007, publicidade – Artplan Comunicação S/A e Giacometti & Associados Comunicação Ltda.), 02/2011 (serviços de comunicação interna e externa – Máquina da Notícia Ltda.), 24/2011 (Proc. 372/2011, Promoção de Eventos – Gauche Promoções e Eventos Ltda.). Também selecionamos o Contrato 01/2011 (proc. 1365/2010, contratação de estudo de mercados para viabilizar o planejamento da entidade - Fundação Getúlio Vargas), firmado por meio de dispensa de licitação.

37. Como base nesta amostra avaliamos o funcionamento e a conformidade de determinados processos de trabalho ligados às licitações e contratações, com destaque para as questões a seguir tratadas.

a) Orçamentação Prévia

38. Tanto nas contratações decorrentes de licitação como nas decorrentes de atos de dispensa e inexigibilidade faz-se necessário a existência de orçamento detalhado em planilha de quantitativos e custos unitários, conforme dita o artigo 7º, § 2º, inciso II, c/c o § 9º.

39. Na contratação direta da Fundação Getúlio Vargas – FGV, cujo objeto refere-se ao estudo de mercados para viabilizar o planejamento da Embratur no exercício de 2011, não havia nos autos orçamento prévio de autoria da Autarquia, mas, somente, a proposta da Fundação (peça 26, p. 3-15). Sem tal peça, não é possível à entidade avaliar se os serviços e seus respectivos quantitativos e custos unitários propostos pela contratada estão ou não coerentes com o objeto almejado e, principalmente, se os preços estejam compatíveis com a prática de mercado.

40. A Lei de Licitações, demonstrando a importância do orçamento prévio, define que as obras e serviços somente podem ser licitados, entre outros requisitos, quando ele existir, sendo que tal regra se aplica às contratações diretas, com base na fundamentação supra.

41. Além disso, verificamos a existência de impropriedades na proposta apresentada pela FGV. Os custos dos serviços foram demonstrados com base no valor pago por hora, individualmente, a cinco categorias de profissionais, cujo montante perfaz R\$ 163.520,00, e um único item de custo que contemplava os serviços de apoio, despesa de viagem, editoração e reprodução de relatório, no valor global de R\$ 16.480,00 (peça 26, p. 12).

42. No caso das categorias profissionais, foi estabelecido o custo por hora de cada uma delas, no entanto não havia nos autos propostas de outras empresas que comprovassem a sua congruência com a prática de mercado. Foi anexado aos autos um estudo levantado pelo Instituto Brasileiro dos Consultores de Organização, realizado em agosto de 2008, mas seria exigível a realização de pesquisa de mercado junto a empresas do segmento, uma vez que poderia oferecer preços mais vantajosos para a realização do serviço. Já com relação aos demais serviços, não é correto aglutiná-los num único item de serviço e prever um preço global. Assim, caberia à Embratur solicitar à FGV que detalhasse individualmente os diferentes tipos de serviços (serviços de apoio, despesa de viagem, editoração e reprodução de relatório) e apresentasse os respectivos custos unitários.

43. Será proposta a **ciência** do Embratur a respeito desse fato e que ele seja considerado como **ressalva** no julgamento das contas do Sr. Mário Augusto Lopes Moysés, então Presidente Interino da Embratur, por ratificar o ato de dispensa que gerou o Contrato 01/2011, (peça 26, p. 14), sem que houvesse, nos autos, orçamento detalhado em planilha de quantitativos e custos unitários, conforme dita o artigo 7º, § 2º, inciso II, c/c o § 9º, da Lei Federal 8.666/93.

b) Prorrogação Contratual

44. Os serviços adquiridos com base nos contratos selecionados na amostra, à exceção da contratação de estudo de mercados junto à FGV, são de necessidade contínua para o Embratur, de maneira que os contratos decorrentes das concorrências são, em regra, prorrogados pelo limite de 60 meses, com base no art. 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/93. Assim, para os contratos firmados anteriormente ao exercício de 2011, verificamos como se deu a prorrogação contratual, na medida em que a administração somente pode realizá-la, em detrimento à realização de nova licitação, caso comprove a vantajosidade de prorrogar.

45. Nos processos relativos aos Contratos 11/2008 e 12/2008 (peças 27 e 28), cujos objetos referem-se a serviços de publicidade, a Embratur, quando da realização dos procedimentos destinados a formalizar o termo aditivo no exercício de 2011, não encontramos pesquisas de preços, mas apenas a menção de que a Embratur tinha o interesse em adquirir mídias e projetos com os descontos negociados no ano de 2010 e que a interrupção dos serviços ameaçaria os objetivos de

comunicação da Embratur (peça 28, p. 18).

46. É importante frisar, no entanto, que a Cláusula Oitava e Nona dos supracitados contratos (peça 27, p. 7-9, peça 28, p. 8-10) previam diferentes valores de remuneração a serem pagos, dependendo o tipo de serviço, e o repasse à Embratur, de percentual de desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação. Assim, o procedimento adotado não garante que a manutenção do contrato fosse mais vantajosa para a entidade, a ponto de não realizar novo certame licitatório, pois os valores a serem pagos em ambas as contratações não se limitavam apenas ao percentual de honorários de produção (único item pesquisado).

47. Muito embora os procedimentos se destinassem à formalização de termo aditivo a vigor no exercício de 2011, os mesmos foram realizados no exercício de 2010, assim como a própria assinatura dos termos aditivos. Assim, a não adoção de medidas, por parte do setor competente da Embratur, em providenciar a pesquisa de preços adequada à comprovação das vantagens em se prorrogar os Contratos 11/2008 e 12/2008, não deve gerar reflexos nas contas sob análise, pois a falha se deu no ano de 2010, mas é preciso considerar que a execução dos termos aditivos se deram no exercício de 2011.

48. Dessa forma, propomos que seja dada **ciência** à Embratur que, na formalização do quarto termo aditivo aos Contratos 11/2008 e 12/2008, não foi comprovada a vantajosidade de se manter essas contratações, em desacordo com o art. 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/93. Não proporemos ressalvas nas contas do Sr. Walter Nunes de Vasconcelos Júnior (CPF: 416.529.166-87), então Diretor de Marketing, uma vez que o ato foi feito em 2010 (peça 28, p. 17-19).

49. Já no Contrato 10/2008, celebrado com a Evidência Display Ltda., que teve como objeto a *“prestação de serviços de montagem de estandes, participação e atendimento em feiras e eventos promocionais de turismo e negócios”*, detectou-se impropriedades na prorrogação, em função, sobretudo, de falhas na previsão orçamentária constante do Edital de Concorrência 01/2006.

50. O edital da referida concorrência estabeleceu o valor de R\$ 1.729,00 por m² para montagem de estandes nas Américas do Sul, Central e do Norte e R\$ 2.035,00 por m² para a Europa e demais países (peça 29, p. 54).

51. No edital, a estimativa de preço por metro quadrado contemplou, além dos serviços de montagem de estande, oferecimento de guarnições (incluindo recepção, copa e garçom) e serviços complementares (como, por exemplo, coordenação técnica de eventos e operações, recepcionistas, garçom e fotógrafo). Ocorre que não havia nos autos orçamento detalhado em planilha de quantitativos e custos unitários, de maneira que não há como saber a razoabilidade dos valores ofertados por metro quadrado. Na verdade, não há elementos que sequer possam demonstrar como se chegou a tais valores.

52. As renovações contratuais, entre as quais se inclui a realizada no exercício de 2011, foram efetuadas sem que houvesse o orçamento detalhado dos quantitativos e custos unitários. Apenas foram juntadas ao processo pesquisas de preços que, também, somente apresentam o custo do m², portanto, com a mesma metodologia inapropriada da contratação inicial. Logo, foi inadequado o procedimento de prorrogação do Contrato 10/2008, com base no art. 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/93 (peça 29, p. 56-62).

53. Nesse caso específico, cremos que seria mais adequado cotar os preços de cada categoria de serviços individualmente, nos seguintes moldes: custo por m² para a montagem física dos estandes; preço unitário por pessoa para as refeições; e custo unitário de cada serviço previsto no caderno técnico. Além disso, como os custos variam de mercado para mercado (Europa x América do Sul, por exemplo), a cotação deveria se dar por mercado a ser atendido (fracionar por lotes).

54. Da maneira como se deu a cotação dos custos na licitação, há risco de que se esteja

pagando bem mais do que seria, de fato, devido à contratada. Ressalta-se que no processo de pagamento 1051/2012 (peça 30, p. 8-10), relativo ao exercício de 2012, verificou-se que nem sempre eram contratados, por exemplo, serviços de buffet quando da realização do evento. Isso corrobora a afirmação de que há risco de pagamento indevido.

55. O Contrato 10/2008, assim como as principais contratações firmadas na Embratur, é do tipo “por demanda”, ou seja, à medida que se faz necessário, o Instituto solicita os serviços, que variam de acordo com a feira e/ou evento. Há variações no tamanho do estande, nas refeições a serem servidas (pode ser café da manhã, almoço e jantar; ou somente um deles) e o no público previsto, no número de atendentes (receptionistas), pessoal de segurança e de limpeza.

56. Assim, a metodologia de formação de preços utilizada pela Embratur não foi razoável, pois o pagamento pelo custo por metro quadrado, considerando todos os serviços, onera os custos para a contratante, pois já se está pagando previamente por todos os serviços previstos em edital, mesmo para aqueles eventos em que não seriam necessários serviços complementares como fornecimento de refeições ou a contratação de garçons, por exemplo.

57. No processo TC 027.934/2011-0 (contas da Embratur – exercício de 2010), o assunto está sendo abordado e foram propostas recomendação a respeito ao referido Instituto conforme se segue:

- em futuras licitações para a contratação de serviços de montagem de estandes, abstenha-se de realizar estimativa de preços que englobe, no valor a ser cobrado por metro quadrado, custos extraordinários (como, por exemplo, fornecimento de refeições e contratação de receptionistas, de pessoal de limpeza e de segurança), sendo menos oneroso para o contratante estimar o custo por metro quadrado apenas para a efetiva montagem de estandes, condicionando o pagamentos de outros serviços à demanda e ao número de participantes esperado na feira e/ou evento;
- em licitações que envolvam a prestação de serviços no exterior, avalie, apresentando a respectiva justificativa nos autos, a opção mais efetiva para a contratação, se por item ou por lotes, considerando cada área geográfica a ser atendida;
- quando das prorrogações contratuais, realize adequada pesquisa de preços, contemplando detalhadamente cada item de serviço, a fim de se avaliar se o contrato vigente continua sendo o mais vantajoso para a Embratur, de acordo com o art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993.

58. Uma vez que já estão sendo propostas medidas corretivas para aperfeiçoamento dos processos de trabalho relacionados à licitação e prorrogação contratual, não proporemos a adoção de medidas semelhantes na presente instrução.

59. Não obstante, como o processo de renovação do Contrato 10/2008, com base no permissivo constante do art. 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/93, não se mostrou adequado propomos que as seguintes falhas sejam consideradas como ressalvas no julgamento das contas dos responsáveis elencados a seguir:

- Sra. Patrícia Fernandes, então Diretora-Substituta da Diretoria de Produtos e Destinos, por aprovar a Nota Técnica s/nº, de 25/2/2011 (peça 29, p. 63-64), a qual se manifesta favoravelmente à prorrogação do Contrato 10/2008, sem que houvesse uma adequada pesquisa de preços que comprovasse que a manutenção dos referidos contratos continuava sendo mais vantajosa para a Embratur, em detrimento à realização de novo certame, conforme determina o art. 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/93;
- Sr. Mário Augusto Lopes Moysés, então Presidente Interino da Embratur, por assinar o Quinto Termo Aditivo ao Contrato 10/2008 (peça 29, p. 66-67), sem que houvesse,

nos autos, uma adequada pesquisa de preços que comprovasse que a prorrogação do referido contrato fosse mais vantajosa para a entidade, em detrimento à realização de novo certame, conforme determina o art. 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/93.

60. No caso do Sr. Mário Augusto Lopes Moysés, a ressalva somente será proposta oportunamente, tendo em vista que será sugerido o sobrestamento de suas contas até o julgamento final da Solicitação do Congresso Nacional (TC 018.528/2014-7), conforme será melhor exposto ainda nesta instrução.

c) Acompanhamento da Execução Contratual, Liquidação e Pagamento das Despesas

61. Selecionamos alguns processos de pagamento, com fito de verificar como foram operacionalizados o acompanhamento dos serviços prestados, a liquidação e o pagamento nos contratos selecionados.

62. Do Contrato 24/2011, firmado com a Gauche Promoções e Eventos Ltda., verificamos, nos processos de pagamento 93/2011 e 94/2011, que a participação da Embratur no evento de *Roadshow Travel Trade 2011* (peça 31, p. 1-6), ocorrido em diversas cidades dos Estados Unidos, e no 4º Salão das Viagens de Negócio (peça 32, p. 1-6), em Lisboa, foi demonstrada por um relatório elaborado acerca do evento, mas não foram anexadas fotos, convite, *folders* ou qualquer outro elemento que o demonstrasse fisicamente. Será proposta a **ciência** da Embratur a respeito.

63. No proc. 308/2011-07, referente à execução do Contrato 12/2008, a Embratur solicitou à Giacometti & Associados Comunicação Ltda. a confecção de material promocional no formato Zcard. Foi anexada aos autos a proposta da empresa subcontratada pela Giacometti, mas não verificamos qualquer manifestação da área competente da Embratur acerca da economicidade dos custos da aquisição (peça 33, p. 1-5). Uma vez que, no referido contrato, os serviços eram demandados à medida que se fizeram necessários, mister seria que, a cada ordem de serviço emitida, a área competente da Embratur verificasse se os preços eram razoáveis, compatíveis com a prática de mercado. Será proposta a **ciência** da Embratur a respeito.

64. Em processos relacionados aos serviços de veiculação de anúncios, frutos dos Contratos 11/2008 e 12/2008, firmados respectivamente com as empresas Artplan e Giacometti, verificamos que, nas veiculações realizadas no exterior, não foi observada a disposição constante da Cláusula Nona, item 9.2.1, a qual previu que a contratada deveria apresentar, juntamente com as tabelas de preços dos veículos programados, declaração expressa desses veículos nas quais fossem explicitadas suas respectivas políticas de preços, no que dizia respeito à remuneração da agência (peça 27, p. 9, e peça 28, p. 10).

65. O motivo dessa previsão era o de permitir às referidas agências contratadas auferir o desconto de agência concedido por esses veículos no exterior, o que dependeria da similaridade entre as políticas de preços praticadas no país da veiculação e o Brasil, e possibilitar estabelecer qual seria a base de cálculo: ou o preço da tabela ou dos preços acertados para a veiculação, prevalecendo o menor dos dois. Já o percentual a ser utilizado sobre a base de cálculo seria o praticado em cada país, segundo o item 9.2.1.1 (peça 27, p. 9, e peça 28, p. 10).

66. Uma vez que não foi demonstrado pelas agências Artplan e Giacometti a documentação prevista na Cláusula Nona, item 9.2.1, caberia aos gestores dos Contratos 11/2008 e 12/2008 fazer a solicitação, com vistas a sanear os autos.

67. Não obstante, como os serviços foram prestados, cabia o pagamento às referidas agências. A metodologia adotada para o pagamento das despesas foi demonstrada em alguns processos relacionados à empresa Giacometti (peça 34, p. 1-2).

68. De maneira mais simples, vimos que o desconto de agência devido às empresas Artplan e Giacometti foi calculado com base numa regra de três, onde foi considerado que o preço constante da fatura emitida pelos veículos de comunicação no exterior fosse o valor líquido da operação, para

então se calcular o que seria o valor bruto da nota fiscal (o valor líquido seria 80% do valor bruto, pois, no Brasil, o desconto de agência praticado é, normalmente, 20% do valor total da operação). A partir daí, a diferença entre os valores bruto e líquido foi considerado como o desconto de agência concedido às empresas supracitadas, sobre o qual elas tinham o direito de receber 75%, pois, por força da Clausula Nona, item 9.2.1.1, 25% desse valor deveria ser repassado à Embratur.

69. Ressaltamos que o procedimento utilizado não é adequado, pois exige supor que o percentual de desconto de agência, se é que em todos os países essa forma de remuneração é adotada, é o mesmo praticado pelo mercado brasileiro. O que se tem, concretamente, é o valor das notas fiscais emitidas, sem nenhum destaque relativo à comissão ou desconto de agência. Não é possível afirmar, ainda, se os veículos de comunicação remuneraram às agências Artplan e Giacometti separadamente, e em que montante, pois essa poderia ser a prática local de determinado país.

70. Assim, há risco de que as agências Artplan e Giacometti tenham recebido mais do que o efetivamente seria devido, muito embora não seja possível afirmar que tenha havido dano. Assim como será **recomendado** a Embratur que, em futuros contratos desse gênero, seja previsto a maneira como se dará o pagamento pelos serviços de veiculação prestados no exterior, de maneira clara e bem definida, quando não for possível conhecer a prática adotada no país da veiculação, observando, ao graduar a remuneração, os princípios da razoabilidade e economicidade.

IV.2.1.1 - Achados apontados no Relatório da CGU com relação aos contratos 11/2008 e 12/2008:

a) Pagamento indevido de honorários nos Contratos 11/2008 e 12/2008:

71. No Relatório da CGU, em 2010, por ocasião da Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício de 2009, a referida Controladoria evidenciou o pagamento indevido de honorários sobre serviços de manutenção por intermédio das agências de publicidade.

72. Nas contas de 2011, a CGU relatou que a Embratur oficiou as agências para a devolução dos recursos em 23/08/2011 (um ano após o apontamento do fato no Relatório de Auditoria Anual de Contas), nos valores atualizados de R\$ 774.874,24 (setecentos e setenta e quatro mil oitocentos e setenta e quatro reais e vinte e quatro centavos) para a agência Artplan e R\$ 220.430,99 (duzentos e vinte mil, quatrocentos e trinta reais e noventa e nove centavos), para a Giacometti. As agências de publicidade contestaram a cobrança e, à época, o assunto estava submetido à apreciação da Procuradoria Federal da Embratur para análise (peça 7, p. 11).

73. O assunto em questão se refere aos Contratos 011/2008 e 012/2008, firmados entre a Embratur e as empresas Artplan Comunicação S/A e Giacomett & Associados Comunicação Ltda. respectivamente.

74. Ambos os contratos já foram objeto de análise por esta Corte de Contas no TC 028.374/2010-0. Nesse processo, ficou constatado o recolhimento administrativo de valores apontados como débito, cuja origem se deu pelo atesto irregular da prestação de intermediação dos serviços de manutenção de banco de imagem, manutenção de internet - *Braziltour e Brasilnetwork* e de manutenção de CRM, subcontratados de terceiros, motivando o pagamento indevido de honorários às referidas agências, em desacordo com o art. 63, caput c/c o § 2º, da Lei Federal 4.320/64, tendo em vista que não houve a real intermediação, acompanhamento e gerenciamento dos serviços, por parte dessas agências de publicidade, com o agravante de que os serviços subcontratados eram de natureza contínua e não se enquadravam na tarefa de criação de peças e/o u campanhas publicitárias. O débito recolhido se refere a serviços executados nos exercícios de 2008 e 2009, e foram tratados nas respectivas contas da Embratur.

75. Contudo, como ambos os contratos continuaram sendo executados durante os exercícios



de 2010 a 2012, foi solicitado à Embratur, durante a Inspeção, processos de pagamento relativos às contratações supra, de maneira a verificar se as mesmas impropriedades ocorreram também com relação ao exercício de 2011.

76. Do exame feito, não constatamos a ocorrência de pagamentos relacionados prestação de intermediação dos serviços de manutenção de banco de imagem, manutenção de internet - *Braziltour e Brasilnetwork* e de manutenção de CRM no exercício de 2011.

b) Irregularidades em processos relativos à produção de material promocional intermediados pelas Agências Artplan e Giacometti:

77. A CGU relatou a existência de fragilidade nos controles referentes à produção de materiais publicitários, uma vez que encontrou indícios de direcionamento na produção de material publicitário subcontratados pelas agências Artplan Comunicação S/A e Giacometti & Associados Comunicação Ltda. (peça 7, p. 155).

78. No exercício de 2011, a CGU relatou que a Embratur atuou para mitigar o risco, detectado desde as contas 2009, de que as agências de publicidade não estavam realizando uma efetiva consulta ao mercado de produção de materiais publicitários, direcionando a produção (peça 7, p. 157). A Embratur estipulou teto máximo para produção de itens de material publicitário, a partir de cotações de mercado (peça 7, 157).

79. Do confronto entre os preços cotados inicialmente pela agência com o teto estipulado pela Embratur, foi constatado que os custos apresentados pela empresa Giacometti, para a produção de materiais publicitários, continuaram acima do mercado. Para melhor demonstrar as diferenças obtidas, a CGU elaborou tabela, nas quais diversos itens, foram comparados. As diferenças, em alguns casos, passaram de 100%, como nos casos das canetas do tipo 1 e 2 (peça 7, p. 160-161).

80. Segundo a CGU, para produção do Boné, Camiseta e Pin Metálico, a empresa Giacometti efetuou cotação no fornecedor Cor Digital. A Embratur, posteriormente, também efetuou cotação neste fornecedor, porém sem a intermediação da agência, para validação dos custos e definição do teto máximo. Ela destaca o fato de que a Embratur efetuou a cotação no mesmo fornecedor apresentado pela empresa Giacometti, para o mesmo produto, com as mesmas especificações, e a diferença de preço apresentado para o boné foi de 82%, para a camiseta foi de 100% e para o Pin Metálico foi de 138% (peça 7, p. 161).

81. Diante dos fatos, a CGU entendeu que haveria indícios de que a produção de material publicitário estivesse sendo direcionada para determinadas empresas, sendo que as demais cotações apresentadas seriam montadas apenas para cumprir a exigência contratual de apresentar 3 cotações. Este direcionamento estaria ocasionado prejuízo para a Embratur, dado que os preços apresentados estavam acima daqueles praticados no mercado. A CGU salientou que o teto máximo estipulado foi delimitado pela própria Embratur, em decorrência de cotações realizadas no mercado, para validação dos preços, atendendo recomendação expedida anteriormente pela própria Controladoria, e tal informação foi repassada para a Giacometti para adequação dos preços (peça 7, p. 165).

82. A CGU relatou que, para alguns produtos, como as camisetas, o controle efetuado pela Embratur resultou na apresentação de nova cotação, da empresa Sasse, com preço de R\$ 9,90 por unidade; relembra-se que anteriormente o melhor preço apresentado era de R\$ 19,65. Assim, o custo final total caiu de R\$ 72.705,00 para R\$ 49.500,00, uma economia de 47%. Também houve economia na produção do *Squeeze* (caiu de R\$ 10,25 para R\$ 7,15 unitário), da Caneta 1 (caiu de R\$ 2,80 para R\$ 1,25 unitário) e da Caneta 2 (caiu de R\$ 9,60 para R\$ 2,68 unitário).

83. Para os itens supra, o procedimento de cotação de preços pela Embratur mostrou-se proveitoso, com redução significativa de custos, conforme relatado acima. Infere-se das informações relatadas pela CGU que houve a readequação dos preços por parte da agência

Giacometti, o que torna desnecessária a adoção de medidas específica por parte do TCU.

84. Porém para outros produtos os custos continuaram altos, como foi o caso das camisas (produzida a R\$ 19,65, sendo o teto fixado em R\$ 10,60), do boné (produzido a R\$ 9,95, sendo que o teto era de R\$ 5,23 unitário) e dos pins metálicos (produzido a R\$ 2,94, sendo que o teto era de R\$ 1,68 unitário), conforme peça 7, p. 165. Segundo a CGU, isso se deveu ao fato de que algumas empresas cotadas pela Embratur, para composição do teto máximo, não possuíam determinada certidão negativa, exigência para contratação com a Administração Pública.

85. Depreende-se dessa informação que a Embratur aceitou, para tais itens, os preços ofertados pela empresa Giacometti, mesmo acima do teto por ela definido, pois algumas propostas utilizadas como base para fins de cotação de preços e estabelecimento do custo máximo a ser aceito teria sido dado por empresas que não possuíam todas as certidões negativas exigidas em uma licitação, logo seriam inabilitadas do certame.

86. Tendo em vista a adoção de medidas por parte da Embratur para validar os preços cobrados inicialmente pela agência Giacometti, atendendo recomendação feita anteriormente pela CGU, a economia obtida na aquisição de boa parte dos itens de material promocional em decorrência de pesquisa de preços por ela realizada, a justificativa dada para o aceite de alguns itens acima do teto estipulado, e, por fim, o fato de que a referida Controladoria não se manifestou pela existência de dano, consideramos que seja suficiente a adoção de medidas que visem aperfeiçoar o controle exercido pela Autarquia nos contratos de serviços de publicidade, de maneira a minimizar o risco de adquirir serviços e materiais com preços desconformes com a prática de mercado.

87. A Lei 12.232/2010, que dispõe sobre normas gerais de licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, trouxe novos instrumentos para o controle da produção de materiais publicitários, como, por exemplo, a regra de que o contratado deve proceder à coleta de orçamentos de fornecedores, em envelopes fechados, que somente serão abertos em sessão pública convocada e fiscalizada pelo contratante, sempre que o fornecimento de bens e serviços tiver valor superior a 0,5% do valor global do contrato, conforme art. 14, § 2º, da referida lei.

88. Esse dispositivo visa evitar ou, ao menos, minimizar a possibilidade de direcionamento e do sobrepreço em serviços de maior vulto. No entanto, como bem asseverou a CGU, a coleta destas cotações continua sendo responsabilidade da agência de publicidade e, se houver conluio entre a agência e os fornecedores, este será feito de qualquer forma, com ou sem envelope fechado. Assim, a Embratur precisa ter instrumentos institucionalizados para mitigar esta possibilidade, considerando os apontamentos do Relatório de Auditoria Anual de Contas relativa ao ano de 2009 e no de 2011 (peça 7, p. 171).

89. A Embratur possui Manual de Procedimentos de Publicidade, no qual estão previstas uma série de medidas a serem adotadas com relação a orçamentos ligados a aquisição de materiais publicitários, expostos pela CGU em seu relatório (peça 7, p. 171). Dentre os procedimentos ali previstos, destacamos o de número 12, o qual prevê a prerrogativa da Coordenação Geral de Publicidade e Propaganda da Embratur, quando achar necessário, efetuar, diretamente, cotação de preços junto a fornecedores, independentemente de valor.

90. Nas contas de 2012, a CGU relatou que as providências apresentadas no Relatório de Gestão da Embratur foram consideradas satisfatórias, no que concerne ao uso do Manual de Procedimentos de Publicidade (TC 024.401/2013-7, peça 6, p. 74).

91. Consideramos ser prudente que a Embratur realize, sistematicamente, por conta própria, ao longo da execução contratual, cotação de preços de bens e serviços junto a fornecedores de materiais publicitários, de maneira a verificar se os preços praticados, pela agência de publicidade contratada, estão em consonância com os valores praticados no mercado. Frisa-se que, para a

maioria dos materiais publicitários, o mercado possui diversos fornecedores qualificados, em inúmeras cidades, notadamente nas capitais.

92. Tal prática deve virar regra em contratos desse tipo, pois o próprio modelo de execução e de remuneração das agências de publicidade trazem um risco potencial de majoração de preços à Administração Pública. As agências de publicidade recebem percentual sobre o preço praticado por terceiros subcontratados para o fornecimento de materiais ou serviços nos quais elas não tenham participação direta em sua consecução. Logo, quanto maior for o preço faturado por terceiros, maior será a remuneração a ser recebida, situação que, por si só, ilustra o risco envolvido na execução contratual, principalmente se considerarmos que, em regra, tais contratos são prorrogados sistematicamente pelo período de sessenta meses, eis que os serviços de publicidade são considerados como contínuos.

93. Dessa forma, propomos recomendar à Embratur que implemente, sistematicamente, ao longo de toda a execução contratual, inclusive nas prorrogações, rotina de pesquisa de preços independente junto a fornecedores de materiais e serviços de publicidade, com o fito de avaliar se os preços praticados nas subcontratações efetuadas pela agência de publicidade estão de acordo com os valores de mercado, em face do princípio da economicidade.

c) Fragilidades nos controles primários para comprovação e pagamento dos custos internos das agências de publicidade:

94. Uma das formas de renumeração das agências de publicidade é relacionada aos custos internos, assim entendidos aqueles serviços executados com recursos próprios das agências de publicidade e que são calculados, nos contratos firmados pela Embratur, com base na Tabela Referencial de Preços do Sindicato das Agências de Propaganda do Distrito Federal (SINAPRO/DF).

95. O contrato de publicidade vigente na Embratur à época previa, em sua cláusula oitava, item 8.1.3, que, pelos serviços prestados, a contratada seria remunerada em 45% dos valores previstos na tabela de preços do SINAPRO/DF (peça 7, p. 175).

96. A CGU, ao analisar alguns processos administrativos, verificou erro de cálculo, o que resultou em pagamento a maior, conforme exemplificado na peça 7, p. 177.

97. Além disso, a CGU verificou que havia uma distorção nos preços cobrados em relação à concepção de *layouts* para uso em *Power Point*, já que, segundo ela, o preço não era condizente com a complexidade do trabalho, conforme exemplificado na peça 7, p. 179. Nesse exemplo, a CGU informou que o custo apresentado na tabela do SINAPRO/DF é de R\$ 19.579,15, por uma apresentação de até 30 slides. Assim, pelos dois *layouts* criados, a Embratur pagou R\$ 8.810,62, aplicado o desconto previsto contratualmente. Contudo, a CGU defende que, caso a Autarquia tivesse pago estes dois *layouts* como um Impresso — Folheto/Panfletos, por exemplo, mais condizente com a complexidade do trabalho (que envolve basicamente a aplicação de logomarca e criação de um fundo padrão), o custo seria de R\$ 318,57 (trezentos e dezoito reais e cinquenta e sete centavos) por layout.

98. Outra forma de evidenciar a distorção no preço cobrado, segundo a CGU, seria compará-lo com o previsto na tabela de outros Sindicatos, a exemplo do SINAPRO/MG, que traz o custo de R\$ 150,00 por slide para apresentação em *Power Point*, o que daria o custo final de R\$ 67,50, aplicado o desconto contratual (peça 7, p. 179).

99. A CGU questionou a Embratur a respeito. A Autarquia informou que *“os processos de custos internos foram cuidadosamente revisados pela equipe de publicidade da DMARK e os problemas detectados solucionados de forma que a Coordenação-Geral de Propaganda e*



Publicidade, juntamente com a Agência Artplan, procedeu a uma análise dos processos de custos internos dos anos de 2010 e 2011 onde foram identificadas discordâncias entre a forma de pagamento como o layout foi cobrado e o que foi executado. O relatório com esses casos está sendo elaborado pela Agência, onde serão apontados em quais processos a Embratur tem a pagar e a receber” (peça 7, p. 181).

100. Além disso, a Embratur afirmou que a “*DMARK negociou com as duas agências contratadas, Giacometti e Artplan, o valor de serviço para apresentação de PowerPoint, por entender que realmente os valores inseridos na tabela da SINAPRO/DF estão em desacordo com a complexidade do trabalho realizado*” (peça 7, p. 181).

101. Em função disso a CGU recomendou à Embratur que concluísse o processo de revisão e apresentasse, de forma detalhada, a nova rotina de verificação dos custos calculados e os resultados alcançados com a negociação com as agências (peça 7, p. 181).

102. Nas contas de 2012 (TC 024.401/2013-7, peça 6, p. 74), a CGU mencionou, em seu relatório, que a Embratur concluiu o processo de revisão, apresentando o relatório com a lteração de valores, mas não comprovou que esses tenham sido restituídos efetivamente. Já com relação à apresentação da nova rotina de verificação dos custos calculados e os resultados alcançados com a negociação com as agências, a CGU informou que tal recomendação foi atendida.

103. Assim, cabe **determinar** à Embratur que adote medidas, caso ainda não tenha feito, e comprove que houve a restituição dos valores revistos a título de custos internos pagos indevidamente às agências Artplan e Giacometti, instaurando a competente TCE após esgotadas, sem sucesso, todas as medidas administrativas cabíveis, comprovando a este Tribunal de Contas, num prazo de até 120 dias, as medidas adotadas. Caso o recolhimento já tenha sido efetuado, comunicar o fato ao Tribunal de Contas da União, nesse mesmo prazo, acompanhado do devido comprovante de recolhimento.

d) Constatação de débito na execução do Contrato 09/2011:

104. Segundo a CGU, o processo, referente à contratação de empresa para prestação de serviço de desenvolvimento de sistemas, foi iniciado em 22/07/2010, quando a Coordenadora de Suporte Tecnológico solicitou sua abertura (peça 7, p. 87).

105. Diante da demonstração de vantagem na adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão eletrônico 124/2009, realizado pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Instituto encaminhou, em 23/08/2010, ao órgão gerenciador, solicitação de autorização para aderir ao Registro de Preços em questão, a qual foi concedida (peça 7, p. 87).

106. Em 26/08/2010, a empresa Squadra Tecnologia em Software Ltda., fornecedora beneficiária no Registro de Preços, foi consultada sobre a possibilidade de prestar os serviços na sua totalidade, tendo a mesma manifestado interesse em documento encaminhado à Embratur em 30/08/2010 (peça 7, p. 87).

107. Neste íterim, o processo de adesão a Ata de Registro de Preços foi interrompido, tendo em vista a renovação dos Contratos 29/2007 e 30/2007, ambos firmados entre a Embratur e a empresa Squadra Tecnologia em Software Ltda. No Contrato 30/2007, o valor a ser pago por ponto de função era de R\$ 102,61 (vide tabela da peça 7, p. 87-89).

108. Em 03/05/2011, o gestor do contrato encaminhou, ao Diretor de Administração e Finanças da EMBRATUR, o Mem. 33/2011 — CTEC/DAFIN, onde solicitava autorização para nova contratação dos serviços de desenvolvimento e manutenção dos sistemas (peça 7, p. 89).

109. Com a ciência da Coordenadora de Suporte Tecnológico e a autorização do Diretor de Administração e Finanças, foi dado prosseguimento à contratação com a cotação de preços



encaminhada a duas empresas. Diante dos orçamentos fornecidos, foi montado Mapa de Apuração, onde o ponto de função da Ata de Registro de Preço do TST continuou apresentando o menor valor, R\$ 263,89. Reiterada a autorização do TST, para adesão a Ata de Registro de Preços, "enquanto vigente", foi autorizado pelo presidente da Embratur o prosseguimento do feito (peça 7, p. 89).

110. Apreciada a minuta do contrato pela Procuradoria Federal Especializada da Embratur, o Contrato 09/2011 foi firmado com a empresa Squadra Tecnologia em Software Ltda., em 07/06/2011, último dia de vigência da Ata de Registro de Preços, por um valor total de R\$ 3.958.350,00, sendo 15.000 pontos de função a um valor unitário de R\$ 263,89 (peça 7, p. 89).

111. Muito embora o Contrato 30/2007 estivesse vigente até 15/10/2011, em 23/08/2011 foi anulado o saldo total do empenho 2011NE800146, utilizado para pagamento das faturas apresentadas pela prestação dos serviços relacionados a esse contrato, embora ainda houvesse um total de 2.039,15 pontos de função a serem utilizados, conforme tabela demonstrada na peça 7, p. 89-91.

112. Considerando o valor pago à empresa Squadra Tecnologia em Software Ltda. em face do Contrato 09/2011, nos meses de julho e agosto/2011, de acordo com notas fiscais constantes do processo administrativo, a CGU identificou 416,42 pontos de função consumidos ainda durante a vigência do Contrato 30/2007 (peça 7, p. 91).

113. No quadro a seguir, a CGU demonstra que a renúncia pela utilização do saldo de pontos de função do Contrato 30/2007, com valor unitário inferior ao novo contrato, gerou pagamento excedente em R\$ 67.160,21, pela implementação dos sistemas em desenvolvimento na Embratur (peça 7, p. 91):

Contrato	Valor Ponto de Função	Quant. Pontos de Função – jul/2011 a ago/2011	Total
30/2007	102,61	416,42	42.728,86
09/2011	263,89	416,42	109.889,07
Economia Renunciada			67.160,21

114. A CGU ressaltou que o valor demonstrado foi proveniente da diferença entre o pagamento efetivo por conta do Contrato 09/2011 (R\$ 109.889,07, valor unitário do ponto de função a R\$ 263,89) e o pagamento que seria efetuado nos termos previstos no Contrato 30/2007, caso tivesse se concretizado (R\$ 42.728,86, valor unitário do ponto de função a R\$ 102,61), tendo em vista a existência de saldo de pontos de função com custo unitário inferior (peça 7, p. 91-93).

115. Diante do relato feito pela CGU, consideramos que a Embratur deveria demandar os serviços com base no contrato mais vantajoso, no caso o Contrato 30/2007, uma vez que ainda existia saldo de pontos de função a serem utilizados por conta da avença estabelecida nesse instrumento.

116. Conforme demonstrado no quadro anterior, no período em que os dois contratos em questão estavam vigentes, a partir de julho/2011, caso o saldo remanescente de pontos de função restantes do Contrato 30/2007 fossem utilizados, a Embratur teria economizado R\$ 67.160,21.

117. Dentre os princípios administrativos que devem ser observados pela Administração Pública nas contratações e execução da despesa, está o princípio da economicidade, que garante a eficiência na aplicação dos gastos públicos, à medida que norteia a Administração na busca pela contratação que lhe seja mais vantajosa, promovendo os resultados esperados com o menor custo

possível.

118. Segundo levantado pela CGU, a causa do achado em questão se deve à falta de controle, por parte do Embratur, sobre o saldo remanescente de pontos de função do Contrato 30/2007 (peça 7, p. 95).

119. A CGU recomendou à Embratur que elaborasse levantamento detalhado dos pagamentos efetuados no âmbito de cada um dos contratos (29/2007, 30/2007 e 09/2011), de forma a verificar a adequação dos valores pagos, encaminhando os resultados decorrentes de tal análise àquela Controladoria, no prazo de 60 dias (peça 7, p. 95).

120. Nas contas de 2012, a CGU relatou que o levantamento em questão foi realizado. A empresa Squadra Tecnologia foi notificada a respeito do débito, por meio do Ofício nº 017/DAFIN/EMBRATUR, de 09/07/2013. Assim, a CGU entendeu que a Embratur adotou providências, mas ressaltou o fato de que ainda não houve ressarcimento do valor devido (peça 6, p. 72, do TC 024.401/2013-7).

121. Ainda que o levantamento dos pagamentos relativos aos Contratos 29/2007, 30/2007 e 09/2011 tenha sido realizado pela Embratur, e que a empresa Squadra Tecnologia em Software Ltda. tenha sido notificada a respeito, não se tem informação, até o presente momento, de que o débito tenha sido recolhido.

122. Dessa forma, propomos **determinar** à referida Autarquia que adote medidas, junto à empresa Squadra Tecnologia em Software Ltda., para o recolhimento do débito apurado na execução do Contrato 09/2011, instaurando a competente TCE após esgotadas, sem sucesso, todas as medidas administrativas cabíveis, comprovando a este Tribunal de Contas, em prazo de até 120 dias, as medidas adotadas. Caso o recolhimento já tenha sido efetuado, comunicar ao Tribunal de Contas da União, nesse mesmo prazo, o fato, acompanhado do devido comprovante de recolhimento.

e) Possibilidade de dano na execução do Contrato 12/2009:

123. No TC 024.401/2013-7, que trata da prestação de contas de 2012 da Embratur, a CGU relatou que a Embratur, ao prorrogar o Contrato 12/2009, firmado com a empresa CPM Braxis Outsourcing S/A e cujo objeto refere-se ao gerenciamento e operação de uma central de serviços de tecnologia da Informação, incorreu na realização de despesa antieconômica de, pelo menos, R\$ 1.759.180,75 naquele exercício.

124. Segundo a CGU, a Embratur aderiu à Ata de Registro de Preços (ARP) do Pregão 55/2008, assinada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) com a empresa Unitech Tecnologia de Informação Ltda., que depois passou a se chamar CPM Braxis Outsourcing S/A. O dano ao erário teria se dado pelo fato de que a Embratur pagou à empresa contratada o mesmo valor que a UFBA, embora aquela Autarquia tenha um parque computacional e número de usuários muito inferior ao da Universidade (em torno de 5% da Universidade, segundo a CGU – peça 6, p. 15, do TC 024.401/2013-7).

125. Dadas essas diferenças entre os parques computacionais das duas entidades e dada a ausência de valores unitários para a precificação dos serviços, a CGU considerou que não seria vantajoso para a Embratur aderir ao item 1 dessa Ata de Registro de Preços, pagando o mesmo valor. Como consequência disso e tendo em vista que não foram, segundo aquela Controladoria, adotadas medidas que comprovassem a vantajosidade da manutenção da contratação pelo exercício de 2012, em desacordo com o art. 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/93, a referida Controladoria recomendou o seguinte à Embratur (peça 6, p. 22, do TC 024.401/2013-7):



- proceder ao ressarcimento dos valores financeiros pagos por serviços contratados em quantidades superiores às reais necessidades do Instituto e em valores superiores aos praticados no mercado para o cenário computacional da Embratur;
- apurar responsabilidade pela contratação de serviços de Tecnologia da Informação por meio do Contrato 12/2009, bem como pelas prorrogações do referido contrato, em desconformidade com o real dimensionamento de necessidades do Instituto e em valor superior ao praticado no mercado para o cenário computacional da Embratur.

126. Durante a realização da inspeção feita por esta Unidade Técnica, solicitamos vistas ao processo administrativo que se trata do Contrato 12/2009. Verificou-se que a Embratur o celebrou em 12/6/2009, prorrogando-o anualmente, por ser considerado como serviço de necessidade contínua, ao longo dos exercícios financeiros de 2009 a 2014.

127. Tendo em vista a possibilidade de que tenha havido dano e de que a ocorrência acima pode ensejar a responsabilização de agentes públicos em diferentes exercícios, foi autuado processo de representação para tratar especificamente da matéria (TC 014.958/2014-7), de maneira a melhor apurar os fatos, seus responsáveis e quantificar eventual dano ao erário. Posteriormente, deu entrada nesta Corte de Contas uma Solicitação do Congresso Nacional (TC 018.528/2014-7) que trata de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), solicitando auditoria, pelo TCU, para apurar a legalidade e a economicidade da prorrogação do Contrato 12/2009, no exercício de 2012.

128. Considerando que o exame a ser feito tanto na representação como na SCN poderá impactar no julgamento de contas dos gestores arrolados no rol de responsáveis das presentes contas, será proposto sobrestar o julgamento das contas dos seguintes gestores, até a apreciação definitiva dos mencionados processos de representação:

- Sr. Luiz Silveira Rangel, então Diretor de Administração e Finanças da Embratur, considerando que, em 30/5/2011, solicitou autorização para prorrogação contratual (peça 35, p. 1);
- Sr. Mário Augusto Lopes Moysés, então Presidente da Embratur, que, em 10/6/2011, assinou o Segundo Termo Aditivo ao Contrato 12/2009, prorrogando a vigência por mais doze meses (peça 35, p. 3-4).

IV.3 – Convênios

129. As ações finalísticas foram executadas, também, mediante a transferência voluntária de recursos, formalizadas via termos de convênios firmados com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.

IV.3.1 – Exame da legalidade nos termos de convênios

130. Conforme dados obtidos do Siconv, em 2011, foram firmados 35 convênios, sendo que o valor total empenhado pelo Embratur a terceiros foi de R\$ 11.318.195,89 (peça 36, p. 1-4). Ressaltamos que, durante o referido exercício financeiro, outros convênios e similares, firmados em anos anteriores, estavam em execução. O valor total empenhado no período, a conta de transferências a estados, municípios e instituições privadas sem fins lucrativos, foi de R\$ 13.516.105,54 (peça 24, p. 4).

131. Selecionamos aleatoriamente três convênios, por meio do Siconv, com o objetivo de verificar a conformidade desses frente aos preceitos estabelecidos na legislação pertinente.

a) Siconv 755440/2011:

132. O presente refere-se ao convênio firmado com a Fundação Comissão de Turismo Integrado do Nordeste - CTI/Nordeste (CNPJ 01.066.905/0001-27), cujo objeto foi a realização do

Evento Brazil National Tourism Mart – BNTM, com o objetivo de aproximar o “trade” turístico nacional – hoteleiros, agentes de viagens, operadoras e turismo e companhias aéreas – das operadoras turísticas dos principais mercados internacionais para o Brasil, visando o fluxo turístico no País, em especial na Região Nordeste. Esse instrumento teve como valor total o montante de R\$ 500.000,00, sendo que o valor repassado pela Embratur foi de R\$ 450.000,00, a diferença foi contrapartida da entidade (peça 37, p. 15 e 20).

133. A Fundação CTI/Nordeste realizou a Cotação de Preços 14/2011 para subcontratar a aquisição de materiais gráficos e promocionais a serem utilizados no evento. Duas das empresas participantes da cotação – Art & C Comunicação Integrada Ltda. (CNPJ: 02.692.183/0001-89) e Bora Comunicação Ltda. (CNPJ: 09.373.612/0001-02) – possuem sócio em comum, Sr. Arturo Silveira Dias de Arruda Câmara (CPF: 655.307.214-00), conforme peça 37, p. 1-2. Tal fato vicia a cotação de preços feita, pois não houve uma concorrência de mercado de fato, o que não permite dizer que a contratação observou o princípio da competitividade e da economicidade. Da cotação realizada, sagrou-se vencedora a empresa Art & C Comunicação Integrada Ltda., que é do ramo de publicidade, cuja proposta foi de R\$ 228.000,00 (peça 37, p. 1).

134. A CGU abordou o tema em seu relatório, indicando que a própria Unidade de Auditoria do Embratur verificou que havia indícios de montagem de preços na cotação apresentada. Também relatou que as declarações de capacidade técnica e operacional foram fornecidas por entidades membros do conselho deliberativo, o que não deveria ser aceito, em face do princípio da impessoalidade. Em face do ocorrido, a CGU recomendou à Embratur que, por ocasião da análise da prestação de contas do convênio, observasse as situações registradas no Parecer de sua Auditoria Interna, listadas abaixo, abstendo-se de aprovar a prestação de contas caso persistissem as inconsistências (peça 7, p. 151-153):

Recomendamos encaminhar ao DPROD, para que na análise das propostas de convênios verifique:

- a) a compatibilidade de preços com o mercado, não se atendo apenas às propostas apresentadas pelo proponente;
- b) o vínculo societário entre as empresas proponentes;
- c) a ligação entre os órgãos que atestam a capacidade técnica operacional e o funcionamento regular da entidade.

Na prestação de contas que:

- a) não aceite despesas realizadas pelas empresas cotadas na proposição do convênio antes de verificar a compatibilidade de preço com o mercado, diante dos indícios de montagem;

135. Segundo o art. 88, inciso II, da Lei Federal 8.666/93, as sanções previstas nos incisos III e IV do artigo 87 (III – suspensão temporária de participação em licitação; IV – declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a administração) poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos pela citada Lei, tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação. Uma vez que a Lei das Licitações é aplicável a convênios celebrados, conforme dita o seu art. 116, e que a competência para a aprovação de prestação de contas e adoção de medidas administrativas são de alçada da entidade concedente dos recursos, será proposto acerca dessa questão, determinação à Embratur no seguinte sentido:

- quando da análise da prestação de contas do Convênio Siconv 755440/2011, instaure o contraditório junto às empresas Art & C Comunicação Integrada Ltda. (CNPJ: 02.692.183/0001-89) e Bora Comunicação Ltda. (CNPJ: 09.373.612/0001-02), que possuem sócio em comum, a saber, o Sr. Arturo Silveira Dias de Arruda Câmara (CPF: 655.307.214-00), e conclua a apuração dos fatos apontados com relação aos indícios de

frustração do caráter competitivo da Cotação de Preços 14/2011, a luz das informações apresentadas na presente instrução, e, se confirmada a ilegalidade, adote as medidas cabíveis, entre as quais a possibilidade de infligir as sanções administrativas previstas no art. 87, inciso II e III, c/c o art. 88, inciso II, ambos da Lei Federal 8.666/93;

- caso seja confirmada a frustração do caráter competitivo da Cotação de Preços 14/2011, remeta todas as informações ao Ministério Público Federal, para lhe dar ciência dos fatos e possibilitar a adoção de medidas, se assim o Douto *Parquet* entender;
- ao analisar a prestação de contas do Convênio Siconv 755440/2011, avalie a economicidade dos preços praticados na aquisição de materiais gráficos e promocionais adquiridos da empresa Art & C Comunicação Integrada Ltda., vencedora na Cotação de Preços 14/2011, realizada pela Fundação CTI/Nordeste, adotando medidas para o ressarcimento do erário caso seja detectado dano, em face do princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988;
- comprove as medidas adotadas a este Tribunal de Contas, num prazo de 120 dias a contar do recebimento da comunicação pertinente.

136. Conforme o termo de referência do convênio (peça 37, p. 10-11), foi necessária a montagem de diversas estruturas, em diferentes formatos e materiais. Ocorre que, embora haja descrição a respeito no referido termo, esse tipo de serviço demandava a apresentação de plantas/projetos relativo aos estandes que seriam montados, de maneira a caracterizá-lo adequadamente e justificar a sua metragem. O custo da montagem dos estandes foi previsto em R\$ 207.692,00 (peça 37, p. 10).

137. Assim, a área técnica responsável pela análise do termo de referência deveria ter solicitado a apresentação das plantas/projetos de estandes da Fundação CTI/Nordeste, como condicionante para a sua aprovação. A falta dessa documentação prejudica a avaliação dos custos dos serviços.

138. Não obstante, uma vez que não é possível determinar se houve dano ao erário, será dada **ciência** a respeito à Embratur bem como **ressalvas** nas contas do Sr. Marco Antonio de Britto Lomanto, Diretor de Produtos e Destinos, área que aprovou o plano de trabalho. Como responsável pela área, cabia ele a supervisão das atividades desenvolvidas pelos empregados a ele subordinados, por força do poder hierárquico, o que caracteriza a culpa *in vigilando*.

b) Siconv 757965/2011:

139. O Convênio supra foi firmado com a Empresa Estadual de Turismo Amazonastur e tinha como objeto o lançamento do roteiro integrado Amazonas, Rio e Bahia (Roteiro BRA), que aconteceria durante o evento *Taste of Brazil*, em Miami (peça 38, p. 1).

140. Para operacionalizar o evento, a Amazonastur contratou, mediante dispensa de licitação, a empresa Opium Promoções de Eventos Ltda. Conforme parecer exarado pela Assessoria Jurídica da empresa estadual supra, o motivo para a caracterização da situação emergencial seria a liberação de recursos, pela Embratur, a poucos dias do evento. O evento ocorreria de 18 a 20/11/2011 e a liberação se deu em 11/11/2011 (Parecer ASSEJUR peça 38, p. 28-32).

141. O termo de referência é datado de 10/11/2011 (peça 38, p. 27). Assim, a situação de emergência foi originada em função de os procedimentos para a formalização do convênio se derem em período muito próximo aos dias em que ocorreria o evento. Tal situação não poderia balizar a contratação direta, pois a urgência no atendimento da demanda foi ocasionada pelos próprios partícipes, o que não encontra guarida no art. 24, inciso IV, da Lei Federal 8.666/93, e poderia ser evitada se o Embratur somente formalizasse convênios com um prazo mínimo de antecedência em

relação ao evento em si.

142. Em face do exposto, propomos que seja recomendado à Embratur que altere ou, se acaso ainda não tiver, elabore um regulamento para a aprovação de convênio que contemple, entre outras coisas, prazos mínimos de antecedência para o recebimento de propostas de convênio, para a aprovação de termo de referência e para a assinatura do instrumento em si, em função da data programada para a ocorrência do evento a que se referir, levando-se em consideração o tempo necessário para a realização dos procedimentos de licitação a serem adotados pelos convenientes e os procedimentos internos na Embratur para análise das propostas de convênio, com base nos princípios da razoabilidade.

c) Siconv 732290/2010:

143. Embora convênio supra tenha sido celebrado e os recursos empenhados em 2010, tanto o termo de referência como a execução e a liquidação da despesa foram realizados no exercício de 2011, ano de referência das presentes contas. O convênio supra também foi firmado com a Fundação Comissão de Turismo Integrado do Nordeste (CTI/Nordeste), e seu objeto refere-se ao apoio ao projeto de divulgação do turismo da região nordeste no mercado internacional, conforme cláusula primeira (peça 39, p. 1).

144. O valor previsto para o projeto foi de R\$ 5.224.172,39, sendo R\$ 4.701.754,39 a conta da Embratur, conforme cláusula quinta do Convênio Siconv 732290/2010 (peça 39, p. 7). Posteriormente, foi elaborado o 2º termo aditivo, acrescentando o valor em R\$ 3.499.999,99, visando dar continuidade às ações, conforme se vê em sua cláusula segunda (peça 39, p. 37-38).

145. O Termo de Referência elaborado com as alterações de valor proporcionada pelo aditivo apresentou o valor global de R\$ 8.724.172,38, além de prever o uso do rendimento da aplicação financeira obtido no período (peça 39, p. 33). Da análise desse documento, verifica-se que determinados itens de serviços não tiveram seus custos discriminados pormenorizadamente, como por exemplo, o item 2.12 – produção de filmes, no qual foi indicado o uso de uma série de etapas e profissionais necessários à sua consecução, mas somente é dado o valor global do serviço que, sozinho, perfazia o montante de R\$ 2.625.419,53. Na mesma linha, o item 3.4 - TV Eurosport, para a realização de comerciais a serem veiculados no canal, no qual não há nenhum indicativo (memória de cálculo) de como se chegou ao valor de R\$ 1.113.500,00 (peça 39, p. 31).

146. A Embratur deveria somente aprovar termos de referência que apresentem todos os seus itens de serviços devidamente pormenorizado e com os respectivos quantitativos e custos unitários demonstrados. Uma vez que a maneira como foram previstos os itens foi inadequada, se torna ainda mais importante a observância da Cláusula Segunda, alínea c, do contrato firmado entre a Fundação CTI/Nordeste e a empresa Perfil Promoções e Publicidade Ltda. (CNPJ: 19.140.342/0001-35), que previu a obrigatoriedade de que fosse apresentada, pela referida empresa, quando da contratação de serviços, a cotação prévia de, no mínimo, três empresas, para que aquela Fundação emitisse sua autorização ou a sua recusa (peça 39, p. 40).

147. Ocorre que não há informações a respeito de que a Embratur verificou, na prestação de contas apresentada, se a regra acima mencionada foi observada.

148. Em face do que foi relatado, tendo em vista a relevância dos valores envolvidos no convênio ora sob análise, e considerando, ainda, que em outro convênio supra examinado (Siconv 755440/2011 – parágrafos 132-138 desta instrução), firmado com a mesma Fundação (CTI/Nordeste), foram detectadas irregularidades que levaram a propor determinação à Embratur relacionada ao exame dos preços praticados, cremos ser necessário a adoção das seguintes medidas:

- determinar à Embratur que reabra o processo de prestação de contas relativo ao Siconv 732290/2010, com objetivo de verificar se o preço dos serviços prestados



estavam em consonância com a prática de mercado e se a Fundação CTI/Nordeste exigiu, da empresa Perfil Promoções e Publicidade Ltda., a cotação prévia de, no mínimo, três empresas, antes de subcontratar os serviços e materiais necessários à consecução do convênio, e, se constatadas irregularidades, adote as medidas cabíveis, apresentando, num prazo de 120 dias, os resultados a este Tribunal de Contas, acompanhada de toda a documentação que fundamentou sua conclusão;

- dar ciência à Embratur de que o termo de referência relativo ao Convênio Siconv 732290 e ao seu aditivo não apresentou a descrição pormenorizada dos custos e quantitativos unitários relacionados aos itens de serviços nele previstos, o que não está de acordo com os artigos 7º, § 2º, inciso II c/c o 116, ambos da Lei Federal 8.666/93;
- sobrestar as contas do Sr. Walter Nunes de Vasconcelos Júnior, então Diretor de Marketing, até a averiguação da economicidade do Convênio Siconv 732290/2010, a ser feita em decorrência do cumprimento da determinação supra, tendo em vista que a aprovação, pela Diretoria da qual ele era responsável à época, do orçamento constante do Termo de Referência do convênio supra e o do seu aditivo pode se revelar um ato antieconômico e impactar o julgamento de suas contas.

IV.3.2 - Convênios avaliados pela CGU

a) Convênio 750489/2010:

149. Trata-se de convênio celebrado entre a EMBRATUR e o Instituto Marca Brasil (CNPJ 05.317.514/0001-99), cujo objeto se referia à realização do seminário Imagem do Brasil e a Promoção Turística Internacional, no valor de R\$ 618.900,00, sendo a contrapartida de R\$ 30.945,00.

150. A CGU relatou dois achados relativos à execução do referido convênio. O primeiro estava relacionado a ausência de cotações de preços na aquisição de serviços por parte do Instituto Marca Brasil, em colisão com o artigo 11 do Decreto 6170/2007 c/c 46 da Portaria Interministerial 127/2008. O referido instituto se utilizou de contratação direta dos serviços necessários à consecução do objeto (peça 7, p. 185-187).

151. A CGU recomendou, então, que, após a conclusão da análise da prestação de contas do Convênio 750489/2010, fossem informadas as providências adotadas para saneamento das impropriedades relatadas. Nas contas de 2012 (TC 024.401/2013-7, peça 6, p. 76), a CGU informou que a recomendação se encontrava pendente, pois ainda não havia sido concluída a análise da prestação de contas no âmbito do Embratur.

152. Já o segundo achado se refere à movimentação indevida de recursos do convênio. A CGU relatou que foram transferidos R\$ 119.918,19 da conta corrente específica do convênio para a conta corrente do Instituto Marca Brasil (peça 7, p. 189). Nas contas de 2012 (TC 024.401/2013-7, peça 6, p. 76), a CGU relatou que a divisão de convênios da Embratur considerou como sanada a questão, uma vez que identificou os débitos na conta específica do convênio e na conta do referido Instituto, havendo uma compensação de valores, sem prejuízo ao erário.

153. Esta unidade técnica solicitou para exame o processo do Convênio 750489/2010 durante a inspeção realizada. Por meio do Memo DCV/CGFI 10/2014, de 2/4/2014 (peça 40, p. 1), a Embratur informou que a prestação de contas do convênio foi aprovada pela Diretoria de Produtos e Destinos em 1/4/2014.

154. Com relação ao primeiro achado, diante das informações constantes nos autos do processo administrativo examinado, verifica-se que a contratação direta se deu pela urgência de atendimento, já que o convênio foi firmado muito próximo ao evento objeto (realização de

seminário), conforme se depreende do parecer jurídico apresentado pelo Instituto Marca Brasil à Embratur (peça 40, p. 2-13), parecer esse requerido por aquele instituto a um escritório de advocacia.

155. Tal situação não poderia balizar a contratação direta dos fornecedores pelo Convenente, pois a urgência no atendimento da demanda foi ocasionada pelos próprios partícipes, o que não encontra guarida no art. 24, inciso IV, da Lei Federal 8.666/93, e poderia ser evitada se o Embratur somente formalizasse convênios com um prazo mínimo de antecedência em relação ao evento em si.

156. Em face disso, propomos que seja recomendado à Embratur que altere ou, se acaso ainda não tiver, elabore um regulamento para a aprovação de convênio que contemple, entre outras coisas, prazos mínimos de antecedência para o recebimento de propostas de convênio, para a aprovação de termo de referência e para a assinatura do instrumento em si, em função da data programada para a ocorrência do evento a que se referir, levando-se em consideração o tempo necessário para a realização dos procedimentos de licitação a serem adotados pelos convenientes e os procedimentos internos na Embratur para análise das propostas de convênio, com base no princípio da razoabilidade.

157. Já com relação à movimentação indevida de recursos, durante o exame da prestação de contas do convênio, a justificativa dada pelo Instituto Marca Brasil foi a de que, em face do tempo exíguo, e levando-se em conta que a Embratur teria somente efetuado o pagamento após a realização do seminário objeto do convênio, realizou as despesas por si próprio, uma vez que tanto o local onde ocorreria o evento quanto os palestrantes teriam exigidos o recebimento prévio do pagamento (peça 40, p. 30-32).

158. O Instituto Marca Brasil encaminhou para a Embratur comprovantes de transferência eletrônica e notas fiscais de serviços, de maneira a justificar a movimentação financeira. Verifica-se que somente as notas fiscais 0382 (Lucca Restaurante e Serviços Ltda.) e 968 (Patrimonial Administração de Empreendimentos) possuem ligação com os comprovantes de movimentação financeira, feita via transferência eletrônica, apresentados pelo Instituto à Embratur. Já os demais comprovantes referem-se a lançamentos a débito na conta corrente do Instituto, em face de pagamento de IOF, câmbio e pagamento não identificado, os quais não se pode afirmar que se referem ao Convênio 750489 (peça 40, p. 41-50).

159. Há um comprovante no valor de R\$ 40.998,00 que possui o mesmo valor da Nota Fiscal 694 emitida pela A&C Eventos e Promoções Ltda. que se encontrava nos autos do processo administrativo (peça 40, p. 16).

160. Assim, dos lançamentos questionados pela CGU (peça 7, tabela da p. 189), os relativos aos valores de R\$ 43,65, R\$ 227,11, R\$ 11.490,06, R\$ 3.843,37 não foram devidamente justificados pelo Instituto Marca Brasil. No entanto, as justificativas foram aceitas pela Embratur. Uma vez que os valores são de baixa materialidade, e tendo em vista que a CGU acompanha anualmente as suas próprias recomendações, cremos que não seja necessária a adoção de outras medidas por parte desta Corte de Contas.

161. Superado esses pontos, frisa-se que, nas análises técnicas e financeiras feitas pela Embratur, foram constatadas irregularidades diferentes das mencionadas pela CGU, dentre as quais a ausência de competitividade na cotação de preços feita pelo Instituto Marca Brasil.

162. A Coordenadoria de Finanças da Embratur questionou (peça 40 p. 27-28) a composição dos orçamentos apresentados para validar a contratação da empresa Vitrine Brasil e Turismo Ltda. (CNPJ: 11.440.535/0001-08), pois duas das empresas que apresentaram propostas possuíam, em seu quadro societário, pessoas que prestariam serviços de consultoria à conveniente (Instituto Marca Brasil). Em razão disso, a Diretoria solicitou justificativas plausíveis, sob pena de glosa das



despesas efetuadas com relação item “Coordenação Geral” do evento (R\$ 81.400,64). O mesmo também foi verificado na contratação da empresa Organize RH Eventos Ltda. (CNPJ: 10.724.879/0001-78).

163. Em pesquisa na *internet* e no Sistema CNPJ da Receita Federal, esta unidade técnica verificou que alguns sócios das empresas contratadas no âmbito do convênio possuem ligação com o IMB e com empresas que participaram de cotações de preços para a escolha de prestadores de serviços, conforme relatado a seguir.

164. A Sra. Tânia Maria Brizolla (CPF: 416.329.740-53), sócia da empresa Vitrine Brasil Comunicação e Turismo Ltda. (peça 41, p. 3), contratada para a “Coordenação Geral” do evento, aparece em reportagens ora como representante, ora como consultora do Instituto Marca Brasil, tendo, inclusive, endereço de correio eletrônico institucional do IMB (peça 41, p. 12-20).

165. A Sra. Tatiana Gomes Dias (CPF: 943.831.380-04), sócia da empresa Organize RH e Eventos Ltda., aparece como membro da equipe técnica do Instituto Marca Brasil, também possuindo correio eletrônico institucional da entidade (peça 41, p. 4, 8-11).

166. As duas empresas acima, possuem como contador, o Sr. Flávio Renato Oliveira Macedo (CPF: 579.103.160-20), conforme pesquisa no Sistema CNPJ da Receita Federal (peça 41, p. 3-4). Ele também é o contador da empresa Maximilianus A. P. Pinent – ME, cujo sócio administrador é o Sr. Maximilianus Andrey Pontes Pinent (CPF: 579.488.520-34), que, por sua vez, foi Gerente de Projetos do Instituto Marca Brasil entre abril de 2007 e dezembro de 2010, período que abrange a época de execução do convênio, novembro de 2010. Além disso, ambos são sócios da empresa FMX Assessoria e Consultoria Empresarial Ltda. – ME (peça 41, p. 21-29; 30-31). Essas duas empresas participaram de duas das pesquisas de preços realizadas no âmbito do convênio, justamente as que deram ensejo às contratações da Vitrine Brasil e da Organize RH (peça 41, p. 1-2).

167. Abaixo, estão registradas as empresas que participaram das pesquisas de preços, conforme cadastro do Siconv (peça 41, p. 1-2 e peça 42, p. 1-11). Observa-se que as duas empresas contratadas participaram de ambas cotações de preços. Em ambas cotações de preços, a responsável foi a Sra. Daniela Fernanda de Bitencourt Moraes (644.597.130-04), Diretora Superintendente do Instituto Marca Brasil.

Item: Secretaria Executiva	Item: Coordenação Geral
Fornecedores/valores cotados	
Organize RH e Eventos Ltda. – R\$ 65.000,00 (contratada)	Organize RH e Eventos Ltda. – 85.000,00
Vitrine Brasil – Comunicação e Turismo Ltda. – R\$ 68.000,00	Vitrine Brasil – Comunicação e Turismo Ltda. – R\$ 81.400,64
Maximilianus A. P. Pinent ME (Maxiplanning) – 70.000,00	FMX Assessoria e Consultoria Empresarial – 89.000,00

168. As informações levantadas demonstram que as cotações de preços não podem, a princípio, ser consideradas válidas, tendo o seu caráter competitivo prejudicado por conta da ligação societária existente entre as empresas participantes e o próprio Instituto Marca Brasil.

169. Não é possível afirmar que servidores do Embratur tivessem meios de, à época das cotações de preços (exercício de 2010), verificar a relação existente entre as empresas participantes, mas era possível verificar a ligação entre representantes das empresas e o Instituto Marca Brasil, pois o parecer emitido pela Coordenadoria de Finanças, ao analisar a prestação de contas, afirma

que havia responsáveis de empresas registrados como membros da proponente no Siconv, em pesquisa feita em 25/11/2010 (peça 40, p. 27-28). Assim, houve uma falha nos controles, pois a Embratur não detectou, naquele momento a relação existente entre as empresas e o Instituto Marca Brasil.

170. Não obstante, o controle exercido durante a análise da prestação de contas pela Coordenadoria de Finanças da Autarquia, ao detectar o fato ora debatido (exercício de 2012), demonstra a atuação pró-ativa do setor responsável pela análise do convênio. Inclusive, quando da análise da documentação complementar apresentada pela Convenente, a Diretoria de Produtos e Destinos sugeriu a devolução dos recursos relativos à contratação da empresa Vitrine Brasil Comunicação e Turismo Ltda. (peça 40, p. 52-53), sugestão que foi corroborada pela Coordenação Geral de Finanças (peça 40, p. 60-62).

171. Em face disso, ainda que as cotações de preços tenham sido feitas no exercício de 2010, cremos não ser necessário a abordagem do fato nas respectivas contas (TC 027.934/2011-1), pois não há indícios de que tenha havido conduta culposa ou dolosa de algum responsável à época da apresentação das propostas.

172. No entanto, chama a atenção que, muito embora a ligação entre as empresas tenha sido verificada pela Coordenadoria de Finanças, após outras reanálises, a prestação de convênios foi aprovada, em 2014 (peça 40, p. 63-69), sem que tenham sido adotadas medidas mais específicas para a apuração do fato ou aplicação de sanções administrativas. Assim, a responsabilidade de aprovar a prestação de contas do Convênio, mesmo em face da ilegalidade vislumbrada, deve ser objeto de apuração com possível reflexo nas contas relativas ao exercício de 2014.

173. Uma vez que foram verificadas novas informações sobre a ligação societária existente entre as empresas e o Instituto Marca Brasil, consideramos que seja adequado que a Embratur se manifeste novamente com relação ao fato, para a adoção das medidas pertinentes.

174. Segundo o art. 88, inciso II, da Lei Federal 8.666/93, as sanções previstas nos incisos III e IV do artigo 87 (III – suspensão temporária de participação em licitação; IV – declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a administração) poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos pela citada Lei, tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação. Uma vez que a Lei das Licitações é aplicável a convênios celebrados, conforme dita o seu art. 116, propomos que seja **determinado** à Embratur que:

- reabra a prestação de contas do Convênio Siconv 750489/2010, instaure o contraditório junto às empresas que participaram das cotações de preços para os itens de serviços “Secretaria Executiva e “Coordenação Geral” e ao Instituto Marca Brasil e apure os fatos apontados com relação à frustração do caráter competitivo das cotações de preços destinadas a contratação dos serviços de Secretaria Executiva e Coordenação Geral no referido Convênio, a luz das informações apresentadas na presente instrução, relacionadas à ligação societária, ou por contador, ou profissional existente entre às empresas supracitadas e o referido Instituto, e, se confirmada a ilegalidade, adote as medidas cabíveis, entre as quais a possibilidade de infligir as sanções administrativas aplicáveis às empresas envolvidas e ao próprio Instituto, conforme previsto no art. 87, inciso II e III, c/c o art. 88, inciso II, ambos da Lei Federal 8.666/93;
- caso seja confirmada a frustração do caráter competitivo, remeta os autos do processo administrativo ao Ministério Público Federal, para lhe dar ciência dos fatos e possibilitar a adoção de medidas se assim o Douto *Parquet* entender;
- ao reabrir a prestação de contas do Convênio Siconv 750489/2010, avalie a economicidade dos preços praticados contratação dos serviços de Secretaria Executiva e

Coordenação Geral, adotando medidas para o ressarcimento do erário caso seja detectado dano, em face do princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988;

- confirmada a frustração do caráter competitivo, apure a responsabilidade de quem aprovou a prestação de contas do Convênio Siconv 750489/2010, no exercício de 2014, sem que tenham sido adotadas medidas mais específicas para a apuração do fato e adoção de medidas, eis que havia informações nos autos a respeito;
- comprove as medidas adotadas a este Tribunal de Contas, num prazo de 120 dias a contar do recebimento da comunicação pertinente.

b) Contratação de empresa administrada por pessoa com vínculo com a convenente para prestação de serviços no âmbito do convênio 733028/2010, com indicação de simulação de procedimentos de cotação prévia.

175. O Convênio Siconv 733028/2010 foi celebrado entre a Embratur e a Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura — Abeta (CNPJ 07.462.804/0001-51), no valor de R\$ 860.690,00, sendo a contrapartida de R\$ 86.069,00, tendo como objeto o apoio às ações de promoção e comercialização do Brasil como destino de ecoturismo e turismo de aventura no mercado internacional.

176. A CGU constatou que a empresa contratada pela Abeta para a prestação de serviços de "consultoria em turismo e/ou gestão de projetos para a elaboração do Relatório de Impactos dos Resultados e Ações de Resposta e Monitoramento", é administrada por dirigente da entidade convenente. Além disso, a CGU verificou que o aviso de realização de cotação prévia para contratação de empresa para a elaboração do Relatório de Impactos dos Resultados e Ações de Resposta e Monitoramento, publicado no DOU em 24/05/2011, apresentava prazo para apresentação de propostas marcado para o dia anterior à publicação (peça 7, p. 195).

177. Segundo a referida Controladoria, com base nos termos de homologação e de adjudicação do objeto do certame, emitido em 08/06/2011, apenas a empresa Chaya Consultoria Turística Ltda. (CNPJ: 07.751.710/0001-00) apresentou proposta de preço, no valor de R\$ 119.840,00, e foi declarada vencedora da cotação prévia realizada. A CGU relatou que, em consulta ao sistema CNPJ, foi verificado que a referida empresa possui como sócio-administrador pessoa que exerce o cargo de Coordenador de Promoção e Comercialização na Abeta desde 2009 (peça 7, p. 195).

178. À época, a Embratur se manifestou da seguinte forma (peça 7, p. 195):

De acordo com manifestação encaminhada pelo convenente, por meio de ofício, houve um equívoco de entendimento pela CGU, já que a empresa contratada para execução dos serviços do convênio em tela, no caso a “Chaya Consultoria Turística LTDA.”, possui de fato a senhora [C.M] como sócia-administradora. No entanto, afirma, que a mesma não integra o corpo de dirigentes da entidade, conforme registro na 4º Ata da Assembleia Ordinária 2008-2010" e "na da 6º Ata da Assembleia Ordinária 2010-2012".

Por meio do Ofício nº 51/2012/AUDIT, de 26/07/2012, que encaminha o Memorando DPROD nº 219/2012, de 20/07/2012, a unidade manifestou-se da seguinte forma:

Ao verificarmos registro no SICONV referente a Lista de Dirigentes Ativos, relativa aos períodos 2008 a 2012, em anexo, não há o registro da senhora [C.M] como dirigente. Da mesma forma, as Atas das Assembleias, acima mencionadas, também não fazem qualquer alusão da referida profissional sobre sua relação como dirigente ou parte integrante dos dirigentes ativos da ABETA.

Acreditamos que, eventualmente, o fato de haver e-mail assinado por [C.M] (fl. 674) na

qualidade de "Coordenadora - Núcleo de Promoção e Comercialização", com logomarca e endereço eletrônico da ABETA, bem como e-mails a ela dirigidos juntados aos autos possam ter induzido a considerá-la dirigente da entidade. Tal "cargo", como esclarecido pelo conveniente, decorre exatamente de contratação pactuada no âmbito do convênio 066/2007 firmado com a Embratur, e em consonância com o objeto da contratação.

179. A CGU, mesmo diante das justificativas prestadas, considerou que havia elementos suficientes para estar caracterizado o vínculo da sócia da empresa com a Abeta. Assim, a CGU recomendou à Embratur que apurasse a situação apontada, buscando identificar a participação da sócia da empresa contratada no desenvolvimento das atividades da conveniente e apurar a adequação da contratação da empresa em questão, bem como dos valores envolvidos, considerando a inconsistência verificada na publicação do aviso da contratação (peça 7, p. 195-197).

180. Em nossa concepção, os elementos apresentados demonstram haver vínculo entre a sócia da empresa e a Abeta, pois a própria Embratur, ao mencionar que havia e-mail assinado por ela na qualidade de "Coordenadora - Núcleo de Promoção e Comercialização", com logomarca e endereço eletrônico da Abeta, ratifica o vínculo existente entre a sócia e a conveniente. Além disso, o fato de o aviso de realização da cotação prévia para contratação da empresa ter sido publicado no DOU em 24/05/2011, sendo que o prazo para apresentação de propostas estava marcado para o dia anterior a essa publicação, se revela um forte indício de que a licitação feita pela conveniente foi *pro-forma*.

181. Nas contas de 2012, verifica-se que a recomendação não foi atendida (peça 6, p. 76), pois os esclarecimentos prestados no relatório de gestão anual, apresentados nesta instrução, já haviam sido analisados à época pela CGU e considerados como insuficientes.

182. Dessa forma, considerando a análise dos fatos e uma vez que a Lei das Licitações é aplicável a convênios celebrados, conforme dita o seu art. 116, propomos que seja **determinado** à Embratur que:

- reabra a prestação de contas do Convênio Siconv 733028/2010, instaure o contraditório junto à empresa Chaya Consultoria Turística Ltda. (CNPJ: 07.751.710/0001-00), sua sócia administradora Sra. Cibele Moulin Gomes da Silva (CPF: 294.600.228-47), e a Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura — Abeta (CNPJ 07.462.804/0001-51), e apure os fatos apontados com relação aos indícios de frustração do caráter competitivo da cotação de preços efetuada por essa última, a luz das informações apresentadas na presente instrução, e, se confirmada a ilegalidade, adote as medidas cabíveis, entre as quais a possibilidade de infligir as sanções administrativas previstas no art. 87, inciso II e III, c/c o art. 88, inciso II, ambos da Lei Federal 8.666/93;
- caso seja confirmada a frustração do caráter competitivo da cotação de preços realizada, em face da existência de vínculo entre as partes citadas acima, remeta todas as informações ao Ministério Público Federal, para lhe dar ciência dos fatos e possibilitar a adoção de medidas, se assim o Douto *Parquet* entender;
- ao reabrir a prestação de contas do Convênio Siconv 733028/2010, avalie a economicidade dos preços praticados na aquisição feita junto à empresa Chaya Consultoria Turística Ltda. (CNPJ: 07.751.710/0001-00), vencedora na cotação de preços de que se trata o assunto em tela, realizada pela Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura — Abeta, adotando medidas para o ressarcimento do erário caso seja detectado dano, em face do princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988;
- comprove as medidas adotadas a este Tribunal de Contas, num prazo de 120 dias a

contar do recebimento da comunicação pertinente.

V - Avaliação dos indicadores

183. Conforme exposto no Relatório de Gestão da Embratur (peça 6, p. 11-12), o principal indicador de desempenho do turismo no Brasil, utilizado pela Autarquia, está baseado em dados obtidos junto ao Banco Central e correspondem a geração de divisas. De acordo com esses números, a entrada de divisas por meio de turistas atingiu o montante de US\$ 6.775 bilhões, que correspondeu a um percentual de 14,47% maior que o total apurado em 2010 (US\$ 5.910 bilhões).

184. O Relatório de Gestão também apresentou dados obtidos em função de pesquisa anual da *WTTC – World Travel & Tourism Concl*, denominada *Travel & Tourism Economic Impact 2012-BRAZIL*, que apontou os seguintes números (peça 6, p.12):

- a contribuição total do turismo para o PIB, em 2011, foi de R\$ 356,5 bilhões (8.6% do PIB);
- o turismo contribuiu, em 2011, com a geração de 7.654.500 empregos (diretos e indiretos), o que representa 7,8% do total de empregos;
- o gasto de turistas estrangeiros no Brasil foi de R\$ 11,8 bilhões, o equivalente a 2,5% das exportações brasileiras;
- o investimento no turismo ficou na casa dos R\$ 41,5 bilhões, representando 5,2% do investimento total.

185. Por fim, o citado relatório mencionou, ainda, os números repassados pela Infraero, os quais indicaram um crescimento de 14,40% nos desembarques internacionais, passando de 7,8 milhões no exercício anterior para 9,01 milhões em 2011 (peça 6, p. 12).

186. Diante das informações acima, chama a atenção o fato de que os indicadores utilizados pela Embratur são indiretamente relacionados às ações executadas por ela. Tais indicadores são mais afetados pela situação econômica do Brasil e dos países emissores de turistas (taxa de câmbio, crises financeiras, etc.) do que pelas atividades do Ministério do Turismo ou da Embratur.

187. Importante frisar que os indicadores macros das ações desenvolvidas pela Embratur deveriam ser um reflexo direto do cumprimento das metas e objetivos atingidos em cada ação finalística por ela executada. No entanto, nos processos de contratos e dos respectivos pagamentos examinados durante a inspeção realizada naquela Autarquia, não verificamos a existência de relatório em que fossem explicitados quantitativamente os ganhos obtidos com a realização de cada serviço executado para a implementação das ações finalísticas dessa. Não há, pois, um exame da eficiência e da efetividade das ações realizadas. Isso corrobora a afirmação de que os indicadores utilizados pela Embratur, no exercício financeiro de 2011, não foram capazes de demonstrar se os esforços adotados por ela contribuíram, e em que montante, com o incremento do turismo no Brasil.

188. Nesse sentido, é recomendável que a Embratur busque estabelecer indicadores próprios, capazes de mensurar o quanto a sua atuação impacta no aumento de fluxo de turistas, na geração de empregos no setor e no aumento do PIB nacional, dentre outros parâmetros. Trata-se de imprescindíveis informações gerenciais, capazes de direcionar as ações e mercados a serem priorizados, a seleção dos serviços mais eficientes, etc.

189. Nas contas relativas ao exercício de 2010 (TC 027.934/2011-1), a Unidade Técnica abordou o assunto, e está propondo que se **recomende** à Embratur adotar medidas para que sejam estabelecidos indicadores de desempenho macro que reflitam diretamente o quanto as ações realizadas pela Autarquia contribuíram para o incremento do turismo no país, promovendo,

posteriormente, junto ao Ministério do Planejamento, a revisão dos indicadores e das metas estipulados no PPA. Dessa forma, torna-se desnecessário replicar nova medida sobre essa questão.

190. Não obstante, tendo em vista a necessidade de se avaliar a efetividade e o alcance das metas e objetivos associados a cada ação desenvolvida, em termos quantitativos e qualitativos, propomos **recomendar** à Embratur que estabeleça e regulamente, se acaso não houver, rotinas de avaliação quantitativa e qualitativa a serem implementadas quando do encerramento da execução do objeto dos contratos e convênios firmados, de maneira a possibilitar a Autarquia avaliar a eficiência e a efetividade das ações realizadas em cada um desses instrumentos, possibilitando melhor planejamento para ações futuras da Autarquia.

VI - Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

191. O Relatório de Auditoria de Gestão (peça 7, p. 39) indica que a CGU, com o objetivo de avaliar a estrutura de controles internos da Embratur, selecionou as áreas de Recursos Humanos e de Recursos Logísticos e, a partir das informações apresentadas no item 9 do Relatório de Gestão, produzido pela Unidade Jurisdicionada (Quadro A.9.1 — Estrutura de Controles Internos), e das informações prestadas pelos gestores em resposta às solicitações de auditoria feitas, detectou algumas fragilidades, dentre as quais comentaremos aquelas que consideramos mais relevantes.

192. Foi relatado pela CGU que existem manuais para formalização das atividades e procedimentos da área de licitação e Manual de Contratos. Segundo o relatório, esses documentos foram encaminhados pela autarquia à CGU, como sendo o normativo interno que formaliza as atividades e procedimentos relacionados à área de licitação. Esses documentos, em grande parte, são relacionados à fase posterior à contratação (pagamento, fiscalização, supervisão e gerenciamento do contrato). Não foram disponibilizados à referida Controladoria, documentos/normativos que se referissem, detalhadamente, à fase interna dos processos licitatórios (planejamento e procedimentos licitatórios), especificamente (peça 7, p. 51).

193. A Embratur informou que a entidade se utilizava de normas, procedimentos, súmulas e *check list* da Advocacia Geral da União, recomendações do próprio órgão jurídico, do Fluxograma de Licitações/Contratos da Autarquia, o qual relata as fases internas das licitações de acordo com a Lei 8.666/93, bem como o acervo de normas à disposição da DAFIN (peça 7, p. 57).

194. Já com relação ao item relativo à realização de pesquisa de preços, num primeiro momento, a CGU verificou que não havia procedimento padrão estabelecido formalmente, no sentido de orientar as ações mínimas a serem executadas para realização de uma ampla e abrangente pesquisa de mercados, que possa subsidiar a formação de um referencial de preços (peça 7, p. 53). A Embratur, contudo, apresentou à Controladoria um *check list*, que servia de referencial para orientar a realização dessa tarefa (peça 7, p. 61).

195. Nas análises relativas às ações e instrumentos existentes na EMBRATUR que garantisse a efetiva segregação de funções, quanto aos procedimentos licitatórios, a CGU não identificou normativos ou orientações internas que orientassem, institucionalmente, a observância desses princípios (peça 7, p. 53).

196. As impropriedades apontadas demonstram a necessidade de a Embratur aperfeiçoar seus controles relacionados à área de licitações e contratos. Cremos ser importante que a Autarquia regulamente, em seu Manual de Contratos, todas as atividades internas a serem realizadas nas licitações e contratos, em que sejam estabelecidas as atividades e procedimentos relacionados ao planejamento e realização das atividades ligadas à licitação, com a definição de prazos a serem observadas em cada etapa do processo, mecanismos que garantam a segregação de funções, bem como se dará o acompanhamento e a fiscalização da execução. Ainda que haja *check-list* a respeito dos procedimentos ligados à pesquisa de preços, é recomendável que, nesse mesmo regulamento,

sejam previstos todos os passos necessários a comprovar o exame da economicidade nos orçamentos que compõem os editais de licitação. Assim, será proposta **recomendação** a respeito.

197. A CGU relatou que a Embratur não dispõe de rotinas para a avaliação de riscos nas principais áreas de gestão do órgão. Só foram identificados, no Relatório de Gestão da Autarquia, relatos quanto à Gestão de Riscos no tópico ligado à Segurança da Informação (peça 7, p. 53-55). No ensejo, nas contas de 2012, a CGU relatou que não estavam implementados procedimentos de avaliação de riscos e que sua definição dependeria de consultoria de gestão a ser contratada (peça 6, p. 54, do TC 024.401/2013-7).

198. A avaliação de riscos, de maneira continuada, é fundamental para a boa governança de uma entidade. A Embratur, sendo a principal conhecedora do negócio em que atua e de suas próprias atividades e operações, é a que melhor pode avaliar como minimizar os riscos inerentes aos seus processos de trabalhos e ao alcance de suas metas.

199. As fragilidades aqui apontadas quanto a este ponto, são reincidentes no exercício de 2012. Os dois processos estão sendo analisados de forma simultânea por esta Unidade Técnica. Razão pela qual essa questão será objeto de propostas saneadoras nos autos que trata do processo de contas referente a 2012 (TC 024.401/2013-7).

200. Por fim, frisa-se que não vigorava no exercício de 2011 nenhum manual de ética na entidade, mas, segundo o informado pela Embratur, o mesmo estava em fase de "análise/aprovação". A CGU, contudo, ressaltou que a Autarquia não encaminhou a minuta do documento, nem o cronograma para sua finalização (peça 7, p. 53).

201. Um dos princípios que orienta a boa governança é o comprometimento da alta administração e dos demais servidores com valores éticos, com integridade e com observância e cumprimento da lei. Cabe aos gestores da Embratur promover os valores éticos de conduta funcional na entidade, o que se dá, dentre outras medidas, com o estabelecimento de um código de ética, nos quais os padrões de comportamento exigidos das pessoas vinculadas à Autarquia devem ser estabelecidos de maneira clara e detalhada.

202. Por isso, propomos **recomendar** à Embratur que dê continuidade ao processo de formulação de seu código de ética até a devida regulamentação e entrada em vigor.

VII - Avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) e da gestão do conhecimento

VII.1 - Ausência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI)

203. A Instrução Normativa nº 04, de 19/05/2008, emitida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, determina que as contratações de serviços de Tecnologia da Informação deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), alinhado à estratégia do órgão.

204. A CGU solicitou à Embratur o fornecimento dos documentos referentes ao Planejamento Estratégico Institucional (PEI) e ao PDTI. Da resposta apresentada à referida Controladoria, verificou-se que aquela Autarquia não dispunha de um PDTI formalmente estabelecido (peça 7, p. 19).

205. A ausência de formalização do PDTI corresponde a uma situação de fragilidade no que se refere às ações relacionadas à tecnologia da informação, pois o PDTI é essencial para que a Embratur possa identificar e alocar os recursos da área de TI de acordo com as prioridades institucionais e com os resultados esperados. A ausência de planejamento pode levar ao enfraquecimento das ações devido à descontinuidade dos projetos e consequente insatisfação dos usuários. Isso, além de comprometer a área de TI, pode influenciar negativamente o desempenho do Órgão na sua missão institucional já que a TI representa importante ferramenta para o

desenvolvimento das ações previstas.

206. Tendo em vista o exposto propomos que seja **recomendado** à Embratur elaborar Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), em consonância com a Instrução Normativa nº 04, de 19/05/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG.

VII.2 - Desempenho de atividades de gestão de TI por servidores que não possuem formação específica

207. A CGU, com o objetivo de avaliar os recursos humanos da área de tecnologia da informação, solicitou à Embratur o fornecimento de relação englobando a distribuição da força de trabalho relacionada com a tecnologia da informação (servidores de carreira x terceirizados).

208. Em resposta a Unidade informou que 20 funcionários trabalhavam na Unidade, sendo 6 servidores efetivos e 14 terceirizados. Verificando a formação dos servidores efetivos, a CGU constatou que nenhum deles possuía formação na área. O corpo de servidores efetivos era formado por 01 Administrador, 1 Bacharel em Direito e Geografia e 4 de nível médio. A CGU relatou, ainda, que não havia carreira específica para a área de TI no plano de cargos e salários da Embratur e o desenvolvimento e produção de sistemas de TI são executados somente por terceirizados (peça 7, p. 23-29).

209. Concordamos com a CGU quando afirma que a situação pode prejudicar a transferência de conhecimentos para os servidores efetivos referentes aos produtos criados e serviços executados por terceirizados, deixando a Unidade em posição desfavorável em relação ao prestador do serviço terceirizado.

210. Diante disso, será proposta **recomendação** à Embratur para prover a área de TI com servidores com conhecimentos específicos para possibilitar a adequada gestão de Tecnologia da Informação da unidade.

VIII. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

211. A CGU informou que, em consulta ao sistema SISACNet do Tribunal de Contas da União, foi constatado que os atos de admissão e concessórios de aposentadoria e pensão, listados na tabela de constante da peça 7, p. 107-111, não foram registrados tempestivamente pela área responsável, de forma a atender o prazo estabelecido na IN/TCU nº 55/2007. (peça 7, p. 107).

212. Quanto à justificativa para a intempestividade dos registros, a referida Controladoria mencionou (peça 7, p. 113) que a Auditoria Interna da Embratur informou que *"Quanto às informações relativas às concessões de aposentadoria e pensões civis, verificamos que não foram encaminhadas à CGU, nos últimos três anos, o mesmo acontecendo com as admissões dos novos servidores que ocorreram em dezembro/11. Segundo esclarecimentos prestados pela Divisão de Gestão de Pessoas — DGP, essa incorreção vinha ocorrendo porque o SISAC estava apresentando falhas por ocasião do envio dos dados já cadastrados. Também de acordo com a DGP, os problemas já foram solucionados e as informações já estão sendo encaminhadas."*

213. O relatório da CGU não menciona maiores informações nem propõe medidas a respeito, o que nos leva a crer que ela considerou satisfatória a justificativa dada pela Embratur.

214. Dessa forma, propomos que seja dada **ciência** a respeito à Autarquia de que houve atos de admissão e concessórios de aposentadoria e pensão registrados intempestivamente no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), em desacordo com o prazo do art. 7º da IN TCU 55/2007.

215. Já no que tange à terceirização de mão-de-obra, a CGU adotou procedimentos tendentes

a verificar se as atividades desempenhadas por trabalhadores terceirizados estavam em desacordo com o disposto no Decreto 2271/97.

216. A CGU afirmou que, do exame feito, não foram constatados fatos relevantes caracterizadores de irregularidades. Acerca do assunto, ela asseverou que a Embratur identificou 30 prestadores de serviços desempenhando atividades não previstas no Decreto 2.271/97. Os trinta prestadores de serviços irregulares tinham seu vínculo pautado pelo Contrato 29/2008 (peça 7, p. 113-115).

217. O Acórdão 2681/2012-TCU- Plenário definiu o dia 31/12/2012 como prazo final para a substituição dos empregados terceirizados em desacordo com o Decreto 2.271/1997 no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional.

218. O relato feito pela CGU demonstra que a Embratur tem envidado esforços em regularizar a situação relacionada ao Contrato 29/2008, substituindo os prestadores de serviços por servidores efetivos oriundos de concurso público. Há, no entanto, servidores terceirizados ocupando cargos e categorias profissionais inerentes ao plano de cargo nos quadros da Embratur, conforme demonstrado nas contas relativas ao exercício de 2012 (TC 024.401/2013-7, peça 4, p. 282).

219. A substituição dos servidores não é uma tarefa de imediata realização, e a realização de concurso para provimento de cargos depende de uma série de fatores, como a autorização legislativa para tal e a existência de fonte de recursos para o custeio do aumento da despesa de pessoal.

220. Dessa forma, tendo em vista que a Embratur realizou concurso público para provimento de cargos, nomeando novos servidores em 2011, consideramos que a Autarquia envidou esforços para atender os ditames do Decreto 2.271/1997, ainda que a situação não esteja totalmente regularizada.

221. Assim, propomos que seja dada **ciência** à Embratur de que há, em seus quadros, empregados terceirizados, em desacordo com o Decreto 2.271/1997.

XII. Avaliação da situação das transferências voluntárias vigentes

222. Segundo relato da CGU, algumas áreas da Embratur planejaram realizar fiscalizações referentes às transferências voluntárias realizadas no exercício de 2011.

223. A CGU informou que foram planejadas a realização de 23 fiscalizações, mas somente foram executadas 4 delas (uma, pela Diretoria de Marketing, e três, pela Diretoria de Mercados Internacionais).

224. A CGU recomendou que a Embratur elaborasse planejamento anual de fiscalizações, levando em consideração a diretriz estabelecida na referida Portaria nº 28/2010, as peculiaridades dos ajustes a serem fiscalizados e a capacidade operacional da Diretoria responsável pelos ajustes (peça 7, p. 131).

225. Nas contas de 2012, a CGU informou que a documentação encaminhada pela Embratur relacionava apenas os convênios selecionados para 2013, sem listar todos os vigentes na Diretoria, dificultando a análise mais aprofundada sobre a adequação do planejamento. A CGU entendeu que isso impedia a identificação do quantitativo total de convênios selecionados para fiscalização em relação ao total de convênios em execução. Também impossibilita verificar se todos os convênios com transferência de recursos superiores a R\$ 500.000,00 estavam selecionados, como determina a Portaria Embratur nº 28/2010 (TC 024.401/2013-7, peça 6, p. 72-73).

226. Assim, consideramos que a recomendação feita à Embratur não foi adequadamente atendida, uma vez que as informações prestadas pela CGU demonstram que o planejamento

apresentado não se referia ao exercício de 2012. Além disso, o planejamento relativo ao exercício de 2013 não permitiu à CGU realizar exames mais detalhados no qual possa haver cotejamento entre o planejamento feito e as diretrizes previstas nos normativos internos da Embratur vigentes.

227. Dessa forma, será proposta **recomendação** à Embratur para que elabore planejamento anual de fiscalizações das transferências voluntárias concedidas, levando em consideração a diretriz estabelecida na Portaria Embratur 28/2010, as peculiaridades dos ajustes a serem fiscalizados e a capacidade operacional da Diretoria responsável pelo seu acompanhamento.

228. Com relação aos registros de convênios no Siconv, a CGU relatou (peça 7, p. 135) que a partir do levantamento efetuado no dito Sistema, em 04/07/2012, foi extraída uma relação de convênios com vigências expiradas em 2011, e que ainda não possuíam registro de apresentação de prestação de contas no Siconv. Foi evidenciado um total de 10 convênios, na situação “Aguardando Prestação de Contas”, cuja vigência expirou há pelo menos seis meses sem o registro de inadimplência pela não apresentação de prestação de contas. O total de recursos envolvidos é de R\$ 6.530.831,51. A situação em tela contraria os §§ 1º e 2º do Art. 56 da Portaria Interministerial 127/2008 transcritos a seguir:

229. A Embratur apresentou justificativas à CGU que assim se manifestou (peça 7, p. 149):

A partir da análise das respostas enviadas pelo gestor, verifica-se que as providências adotadas para os convênios 701963/2008, 702229/2008, 703044/2009 e 704048/2009, regularizaram a situação destes com a aprovação dos seus processos de prestação de contas, conforme registros efetuados no SIAFI. Quanto aos convênios 702077/2008 e 702338/2008, os convenientes se encontram na situação de Inadimplência Efetiva no SIAFI, sendo que o segundo tem um processo de TCE aberto. No que diz respeito aos convênios 702649/2008, 706869/2011, 755399/2011 e 755437/2011, estes se encontram com seus processos de prestação de contas em análise, permanecendo na situação “a aprovar” no SIAFI.

Assim, verifica-se que as inconsistências identificadas referem-se à inadequação dos registros no Siconv, vez que os registros no SIAFI refletem a situação dos convênios, em consonância com as informações apresentadas pela Embratur.

230. Nas contas de 2012, a CGU reportou que a sua recomendação foi parcialmente atendida, restando a atualização de informações no Siconv e a conclusão da análise de algumas prestações de contas (TC 024.401/2013-7, peça 6, p. 73).

231. As informações demonstram que a Embratur procurou atender a recomendação feita pela CGU, ainda que não a tenha cumprido integralmente.

232. Diante disso, e considerando que a implementação dessa recomendação pode ser verificada nas próximas contas anuais do órgão, cremos ser suficiente propor que seja **dada ciência** à Embratur de que, nos convênios supracitados, houve o descumprimento dos §§ 1º e 2º do Art. 56 da Portaria Interministerial 127/2008.

EXAME TÉCNICO DAS CONTAS DO FISET/TURISMO

I – Conformidade das Peças

233. O presente processo de contas da Embratur apresenta todas as peças exigidas pela IN/TCU 63/2010.

234. Os exames realizados pela Controladoria-Geral da União (CGU) estão consubstanciados no relatório constante da peça 5.

235. A referida Controladoria, por meio do Certificado de Auditoria Anual de Contas, manifestou-se pela regularidade das contas dos responsáveis da Embratur, conforme peça 8, p. 1. Como as contas do Fiset/Turismo são agregadas às da referida Autarquia, e não há manifestação de



que tenha sido detectada irregularidades na gestão do referido fundo, infere-se que essas tenham sido consideradas regulares.

236. O então Ministro do Turismo, atestou ter tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, conforme o pronunciamento ministerial constante da peça 10.

II - Rol de Responsáveis

237. Diante do rol de responsáveis apresentado (peça 2), conclui-se que os responsáveis ali listados desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da Instrução Normativa TCU 63/2010.

III - Avaliação da execução orçamentária, do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

238. Com relação à prestação de contas do Fiset/Turismo, a CGU relatou que não houve execução de programas de governo, execução física de ações ou execução orçamentária (peça 5, p. 10).

239. O Fiset/Turismo se trata de fundo contábil. A Secretaria Federal de Controle Interno vem recomendando desde 2002, nos relatórios de auditoria, a implementação de ações para o encerramento do Fundo.

240. As áreas envolvidas (Banco do Brasil, Ibama e Embratur) elaboraram minuta de projeto de lei para a extinção (peça 5, p. 9). O processo de encerramento e pareceres das Unidades responsáveis foram finalizados no encerramento do exercício de 2010, restando pendente a impositação de parecer do Ministério do Turismo no Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal (SIDOF). O Referido processo foi encaminhado pelo Presidente do Ibama àquele Ministério, por meio do Ofício nº 08/2011/GP-IBAMA, de 06.01.2011, para conhecimento e impositação no SIDOF, tendo sua impositação efetivada em 09/2011. Ficou como atribuições do Ibama, como coordenador das ações, consolidar e disponibilizar o Projeto de Lei à Casa Civil (peça 5 p. 10).

241. Assim, como não foram relatadas pela CGU irregularidades na administração do Fundo, propõe-se julgar regulares as contas dos responsáveis discriminados a seguir (peça 4, p. 1-6):

- Aldemir Bendine (CPF 043.980.408-62);
- Alexandre Corrêa Abreu (CPF 837.946.627-68);
- Ricardo Antônio de Oliveira (CPF 103.763.008-41);
- Paulo Roberto Lopes Ricci (CPF 079.020.578-51);
- Luiz Henrique Guimarães de Freitas (CPF 350.319.726-53);
- Francisco Edimilson de Oliveira (CPF 185.832.961-20);
- Alexandre Carneiro Cerqueira (CPF: 175.752.978-04);
- Eduardo César Pasa (CPF 541.035.920-87);
- Eslei José de Moraes (CPF 391.384.701-44).

CONCLUSÃO:

242. A Embratur executou grande parte dos créditos orçamentários destinados ao seu

programa finalístico, mas não possuía mecanismos adequados para avaliar a efetividade das diferentes atividades desenvolvidas nas ações finalísticas que o compõe, nem para medir o impacto de quanto que sua atuação contribuiu, como um todo, para o incremento do turismo no país durante o exercício de 2011.

243. A Embratur celebrou diversos contratos e convênios para executar o seu Programa 1163 – Brasil: Destino Turístico Internacional, entretanto, a efetividade dos gastos efetuados, tanto individualmente (objeto de contrato ou convênio específico) como em conjunto (resultado geral), não é avaliada adequadamente, pois não existiam indicadores de desempenho estabelecidos, em 2011, que retratassem o quanto a sua atuação impactou no aumento de fluxo de turistas, na geração de empregos no setor e no aumento do PIB nacional, dentre outros parâmetros.

244. Os indicadores usados pela Embratur, no exercício de 2011, eram indiretamente relacionados às ações executadas, sendo mais afetados pela situação econômica do Brasil e dos países emissores de turistas (taxa de câmbio, crises financeiras) do que pelas suas próprias atividades.

245. Nas contas de 2010 (TC 027.934/2011-0), ainda pendente de decisão terminativa no TCU, existe proposta, da Unidade Técnica, no sentido de recomendar à Embratur que adote medidas junto ao Ministério do Planejamento para promover a revisão dos indicadores e das metas estipulados no PPA, de forma que se possam avaliar os resultados de maneira mais diretamente relacionada às ações executadas pela autarquia. Diante disso, não serão propostas medidas a respeito no presente processo.

246. Não obstante, tendo em vista a necessidade de se avaliar a efetividade e o alcance das metas e objetivos associados a cada ação desenvolvida, será proposto que se recomende à Embratur que estabeleça e regulamente, se acaso ainda não houver, rotinas de avaliação quantitativa e qualitativa a serem implementadas quando do encerramento da execução do objeto dos contratos e convênios firmados, de maneira a possibilitar a Autarquia avaliar a eficiência e a efetividade das ações realizadas em cada um desses instrumentos.

247. A análise da execução física das ações desenvolvidas permitiu averiguar que diversos processos de trabalho relacionados às contratações e convênios firmados precisam ser aperfeiçoados. As rotinas de orçamentação prévia de objetos de licitações, a prorrogação contratual de contratos de serviços contínuos e o acompanhamento da execução contratual, liquidação e pagamento de despesas demonstraram frágeis. Foram realizadas em desacordo com os ditames legais em processos examinados nos trabalhos de campo. Já nos convênios firmados, os controles estabelecidos não impediram a ocorrência de frustração do caráter competitivo em aquisições feitas por conveniente, nem o uso indevido de contratação direta realizada também por esses.

248. A inexistência de indicadores para avaliar a efetividade e a eficácia das ações desenvolvidas aliado às fragilidades detectadas na execução física dessas, conforme visto por meio dos contratos e convênios examinados durante os trabalhos, refletem risco de que os recursos públicos possam estar sendo desperdiçados ou utilizados de maneira pouco eficiente, o que não se coaduna com o conceito de boa governança, e com os princípios da eficiência e da economicidade previstos nos artigos 37, *caput*, e 70, ambos da Constituição Federal de 1988.

249. Por essa razão, serão propostas uma série de medidas que visam aperfeiçoar o planejamento, os controles em diferentes áreas e a avaliação dos resultados obtidos, sem a pretensão de esgotar o assunto, possibilitando novas avaliações em futuros processos de contas ordinárias, fiscalizações ou outro processo de controle externo que envolva a Autarquia. Também serão propostas medidas pontuais com relação a determinados fatos com indícios de irregularidades, de maneira a apurar os fatos, as responsabilidades de quem lhe deu causa e induzir a tomada de medidas por parte da Embratur.

250. Ademais, diante disso, parte dos responsáveis receberão propostas de ressalvas e de sobrestamento em suas respectivas contas, conforme será detalhado na proposta de encaminhamento. Os demais receberão proposta pela regularidade das contas.

251. Com relação ao sobrestamento, isso decorre da necessidade de se aguardar o desfecho das análises relativas aos indícios de irregularidades na execução do Contrato 12/2009 (TC 018.528/2014-7), que podem gerar reflexos nas contas de alguns dos responsáveis. Ressaltamos que, no caso do Sr. Mário Augusto Lopes Moysés (CPF: 953.055.648-91), ainda que as pendências sejam integralmente justificadas, caberá, oportunamente, proposta de ressalvas em suas contas, nos termos a seguir:

- **ressalvas** no julgamento das contas do Sr. Mário Augusto Lopes Moysés (CPF: 953.055.648-91), então Presidente Interino da Embratur, por ratificar o ato de dispensa que gerou o Contrato 01/2011, sem que houvesse, nos autos, orçamento detalhado em planilha de quantitativos e custos unitários, conforme dita o artigo 7º, § 2º, inciso II, c/c o § 9º (parágrafos 38 a 43), e por assinar o Quinto Termo Aditivo ao Contrato 10/2008, sem que houvesse, nos autos, uma adequada pesquisa de preços que comprovasse que a prorrogação do referido contrato fosse mais vantajosa para a entidade, em detrimento à realização de novo certame, conforme determina o art. 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/93 (parágrafos 44 a 59).

252. No tocante à avaliação de riscos, a Embratur não dispõe de rotinas específicas para tal nas principais áreas de gestão do órgão. Só foram identificados, no Relatório de Gestão da Autarquia, relatos quanto à Gestão de Riscos no tópico ligado à Segurança da Informação. Nas contas de 2012, a CGU relatou que não estavam implementados procedimentos de avaliação de riscos e que sua definição dependeria de consultoria de gestão a ser contratada (peça 6, p. 54, do TC 024.401/2013-7).

253. A avaliação de riscos, de maneira continuada, é fundamental para a boa governança de uma entidade. A Embratur, sendo a principal conhecedora do negócio em que atua e de suas próprias atividades e operações, é a que melhor pode avaliar como minimizar os riscos inerentes aos seus processos de trabalhos e ao alcance de suas metas.

254. Não obstante, uma vez que o assunto está sendo abordado nas contas de 2012, não faremos proposta de encaminhamento a respeito na presente instrução.

255. Deve-se mencionar que este processo contempla também, de forma agregada, as contas do Fundo de Investimentos Setoriais do Turismo (Fiset/Turismo). Por se tratar de fundo contábil, por não ter havido execução de programas de governo, execução física de ações ou execução orçamentária e tendo em vista que não foram relatadas pela CGU irregularidades na administração do Fundo, a proposta será em julgar regulares as contas dos seus responsáveis.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

138. Dentre os benefícios qualitativos do exame deste processo de contas anuais, pode-se mencionar as melhorias na gestão de riscos associados às principais áreas da Embratur, no aperfeiçoamento de seus controles internos e no incremento da eficiência de sua atuação com a definição de rotinas de avaliação quantitativa e qualitativa das ações realizadas, que podem advir com a implementação das recomendações feitas àquela Autarquia.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos responsáveis abaixo, dando-lhes quitação plena;

a.1) responsáveis Embratur:

- Flávio Dino de Castro e Costa (CPF: 377.156.313-53);
- Paulo Guilherme Lopes de Araújo (CPF: 070.000.274-20);
- Homero Mateus Fonseca (CPF: 124.930.749-04);
- Lourenço Milton Rabelo dos Santos (CPF: 184.626.341-72);
- José Luiz Viana da Cunha (CPF: 101.059.647-00);
- Fernanda Hummel Palumbo (CPF: 135.576.188-38);
- Guilherme Fussi (CPF: 603.704.328-00);
- Marcelo Pedroso (CPF: 097.825.858-40);
- Ricardo Willy Franco Menezes (CPF: 260.700.088-20);
- Tatiana Freire Wanderley (CPF: 707.851.041-00);
- Maria Vania Jezini Fernandes (CPF: 239.803.031-87);

a.2) responsáveis Fiset:

- Aldemir Bendine (CPF 043.980.408-62);
- Alexandre Corrêa Abreu (CPF 837.946.627-68);
- Ricardo Antônio de Oliveira (CPF 103.763.008-41);
- Paulo Roberto Lopes Ricci (CPF 079.020.578-51);
- Luiz Henrique Guimarães de Freitas (CPF 350.319.726-53);
- Francisco Edimilson de Oliveira (CPF 185.832.961-20);
- Alexandre Carneiro Cerqueira (CPF: 175.752.978-04);
- Eduardo César Pasa (CPF 541.035.920-87);
- Eslei José de Moraes (CPF 391.384.701-44)

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam **judgadas regulares com ressalva** em face das falhas adiante apontadas as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação:

- Sra. Patrícia Fernandes (CPF: 863.742.577-15), então Diretora-Substituta da Diretoria de Produtos e Destinos, por aprovar a Nota Técnica s/nº, de 25/2/2011, a qual se manifesta favoravelmente à prorrogação do Contrato 10/2008, sem que houvesse uma adequada pesquisa de preços que comprovasse que a manutenção dos referidos contratos continuava sendo mais vantajosa para a Embratur, em detrimento à realização de novo certame, conforme determina o art. 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/93 (parágrafos 49 a 59);
- Sr. Marco Antonio de Britto Lomanto (CPF: 270.782.991-91), Diretor de Produtos e Destinos, pelo fato de a Diretoria mencionada aprovar o termo de referência do Convênio Siconv 755440/2011, embora não tivessem sido apresentados, pela conveniente, plantas/projetos relacionados aos estandes que seriam montados no evento, o que prejudicou a perfeita caracterização e a justificativa do custo desse serviço no termo de referência, em desacordo com o art. 7, § 2º, incisos I e II, c/c o art. 116, ambos da Lei Federal 8.666/93 (parágrafos 136-138);

c) nos termos dos artigos 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, **sobrestar** o julgamento das contas dos seguintes responsáveis, até o julgamento de mérito da representação tratada no TC 014.958/2014-7:

- Sr. Luiz Silveira Rangel (CPF: 046.634.488-01), então Diretor de Administração e Finanças da Embratur, até o julgamento de mérito da matéria tratada na representação - TC 014.958/2014-7 e na Solicitação do Congresso Nacional - TC 018.528/2014-7 (parágrafos 123 a 128);
- Sr. Mário Augusto Lopes Moysés (CPF: 953.055.648-91), então Presidente da Embratur, até o julgamento de mérito da matéria tratada na representação - TC 014.958/2014-7 e na Solicitação do Congresso Nacional - TC 018.528/2014-7 (parágrafos 123 a 128);
- Sr. Walter Nunes de Vasconcelos Júnior (CPF: 416.529.166-87), então Diretor de Marketing, até a averiguação, pela Embratur, dos fatos relacionados ao Convênio 732290/2010, objeto de proposta de determinação (parágrafos 143-148);

d) **determinar** à Embratur, com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que:

d.1) com relação à revisão dos pagamentos indevidos de valores, a título de custos internos, às agências de publicidade Artplan e Giacometti, em decorrência dos Contratos 11/2008 e 12/2008, adote medidas, caso ainda não tenha feito, para que as referidas empresas promovam a restituição daqueles valores pagos indevidamente a elas, instaurando a competente TCE após esgotadas, sem sucesso, todas as medidas administrativas cabíveis, comprovando a este Tribunal de Contas, num prazo de até 120 dias, os resultados obtidos. Caso o recolhimento já tenha sido efetuado, comunicar o fato ao Tribunal de Contas da União, dentro desse mesmo prazo, acompanhado do devido comprovante de recolhimento (parágrafos 94 a 103);

d.2) adote medidas, num prazo de 120 dias, junto à empresa Squadra Tecnologia em Software Ltda., para o recolhimento do débito apurado na execução do Contrato 09/2011, instaurando a competente TCE após esgotadas, sem sucesso, todas as medidas administrativas cabíveis sem sucesso na obtenção dos valores, comunicando a este Tribunal de Contas, num prazo de até 120 dias, os resultados. Caso o recolhimento já tenha sido efetuado, comunicar ao Tribunal de Contas da União, nesse mesmo prazo, o fato, acompanhado do devido comprovante de recolhimento (parágrafos 104-122);

d.3) com relação ao Convênio Siconv 755440/2011 (parágrafos 132-135):

- instaure, quando da análise da prestação de contas, o contraditório junto às empresas Art & C Comunicação Integrada Ltda. (CNPJ: 02.692.183/0001-89) e Bora Comunicação Ltda. (CNPJ: 09.373.612/0001-02), que possuem sócio em comum, a saber, o Sr. Arturo Silveira Dias de Arruda Câmara (CPF: 655.307.214-00), e conclua a apuração dos fatos apontados com relação aos indícios de frustração do caráter competitivo da Cotação de Preços 14/2011, a luz das informações apresentadas na presente instrução, e, se confirmada a ilegalidade, adote as medidas cabíveis, entre as quais a possibilidade de infligir as sanções administrativas previstas no art. 87, inciso II e III, c/c o art. 88, inciso II, e art. 116, todos da Lei Federal 8.666/93;
- remeta todas as informações ao Ministério Público Federal, caso seja confirmada a frustração do caráter competitivo da Cotação de Preços 14/2011, para lhe dar ciência dos fatos e possibilitar a adoção de medidas, se assim o Douto *Parquet* entender;
- avalie, ao analisar a prestação de contas do Convênio supra, a economicidade dos

preços praticados na aquisição de materiais gráficos e promocionais adquiridos da empresa Art & C Comunicação Integrada Ltda., vencedora na Cotação de Preços 14/2011, realizada pela Fundação CTI/Nordeste, adotando medidas para o ressarcimento do erário caso seja detectado dano, em face do princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988;

- comprove as medidas adotadas a este Tribunal de Contas, num prazo de 120 dias a contar do recebimento da comunicação pertinente.

d.4) com relação ao Convênio Siconv 732290/2010, reabra o respectivo processo de prestação de contas, com objetivo de verificar se o preço dos serviços prestados estavam em consonância com a prática de mercado e se a Fundação CTI/Nordeste exigiu, da empresa Perfil Promoções e Publicidade Ltda., a cotação prévia de, no mínimo, três empresas, antes de subcontratar os serviços e materiais necessários à consecução do convênio, e adote, se couber, as devidas medidas, apresentando, num prazo de 120 dias os resultados a este Tribunal de Contas, acompanhada de toda a documentação que fundamentou sua conclusão (parágrafos 143-148);

d.5) com relação ao Convênio Siconv 750489/2010 (parágrafos 149 a 174):

- reabra a sua prestação de contas, instaure o contraditório junto às empresas que participaram das cotações de preços para os itens de serviços “Secretaria Executiva e “Coordenação Geral” e ao Instituto Marca Brasil e apure os fatos apontados com relação à frustração do caráter competitivo das cotações de preços destinadas a contratação dos serviços de Secretaria Executiva e Coordenação Geral no referido Convênio, a luz das informações apresentadas na presente instrução, relacionadas à ligação societária, ou por contador, ou profissional existente entre às empresas supracitadas e o referido Instituto, e, se confirmada a ilegalidade, adote as medidas cabíveis, entre as quais a possibilidade de infligir as sanções administrativas aplicáveis às empresas envolvidas e ao próprio Instituto, conforme previsto no art. 87, inciso II e III, c/c o art. 88, inciso II, ambos da Lei Federal 8.666/93;

- remeta os autos do processo administrativo ao Ministério Público Federal, caso seja confirmada a frustração do caráter competitivo, para lhe dar ciência dos fatos e possibilitar a adoção de medidas se assim o Douto *Parquet* entender;

- avalie a economicidade dos preços praticados contratação dos serviços de Secretaria Executiva e Coordenação Geral, ao reabrir a prestação de contas do supra, adotando medidas para o ressarcimento do erário caso seja detectado dano, em face do princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988;

- apure, confirmada a frustração do caráter competitivo, a responsabilidade de quem aprovou a prestação de contas do Convênio Siconv 750489/2010, no exercício de 2014, sem que tenham sido adotadas medidas mais específicas para a apuração do fato e adoção de medidas, eis que havia informações nos autos a respeito;

- comprove as medidas adotadas a este Tribunal de Contas, num prazo de 120 dias a contar do recebimento da comunicação pertinente.

d.6) com relação ao Convênio Siconv 733028/2010 (parágrafos 175 a 182):

- reabra a sua prestação de contas, instaure o contraditório junto à empresa Chaya Consultoria Turística Ltda. (CNPJ: 07.751.710/0001-00), sua sócia administradora Sra. Cibele Moulin Gomes da Silva (CPF: 294.600.228-47), e a Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura — Abeta (CNPJ 07.462.804/0001-51), e apure os fatos apontados com relação aos indícios de frustração do caráter competitivo

da cotação de preços efetuada por essa última, a luz das informações apresentadas na presente instrução, e, se confirmada a ilegalidade, adote as medidas cabíveis, entre as quais a possibilidade de infligir as sanções administrativas previstas no art. 87, inciso II e III, c/c o art. 88, inciso II, ambos da Lei Federal 8.666/93;

- remeta todas as informações ao Ministério Público Federal, caso seja confirmada a frustração do caráter competitivo da cotação de preços realizada, em face da existência de vínculo entre as partes citadas acima, para lhe dar ciência dos fatos e possibilitar a adoção de medidas, se assim o Douto *Parquet* entender;
- avalie, ao reabrir a prestação de contas do Convênio Siconv 733028/2010, a economicidade dos preços praticados na aquisição feita junto à empresa Chaya Consultoria Turística Ltda. (CNPJ: 07.751.710/0001-00), vencedora na cotação de preços de que se trata o assunto em tela, realizada pela Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura — Abeta, adotando medidas para o ressarcimento do erário caso seja detectado dano, em face do princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988;
- comprove as medidas adotadas a este Tribunal de Contas, num prazo de 120 dias a contar do recebimento da comunicação pertinente.

e) **recomendar** à Embratur que;

e.1) em futuros contratos relacionados aos serviços de veiculação de anúncios, seja previsto a maneira como se dará o pagamento pelos serviços de veiculação prestados no exterior, de maneira clara e bem definida, quando não for possível conhecer a prática adotada no país da veiculação, observando, ao graduar a remuneração, os princípios da razoabilidade e economicidade (parágrafos 64 a 70);

e.2) implemente, sistematicamente, ao longo de toda a execução contratual, inclusive nas prorrogações, rotina de pesquisa de preços independente junto a fornecedores de materiais e serviços de publicidade, com o fito de avaliar se os preços praticados nas subcontratações efetuadas pela agência de publicidade estão de acordo com os valores de mercado, em face do princípio da economicidade (parágrafos 77 a 93);

e.3) altere ou, se acaso ainda não tiver, elabore um regulamento para a aprovação de convênio que contemple, entre outras coisas, prazos mínimos de antecedência para o recebimento de propostas de convênio, para a aprovação de termo de referência e para a assinatura do instrumento em si, em função da data programada para a ocorrência do evento a que se referir, levando-se em consideração o tempo necessário para a realização dos procedimentos de licitação a serem adotados pelos convenientes, com base nos princípios da razoabilidade (parágrafos 153 a 156);

e.4) estabeleça e regule, se acaso não houver, rotinas de avaliação quantitativa e qualitativa a serem implementadas quando do encerramento da execução do objeto dos contratos e convênios firmados, de maneira a possibilitar a Autarquia avaliar a eficiência e a efetividade das ações realizadas em cada um desses instrumentos, em consonância com o princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (parágrafos 183 a 190);

e.5) dê continuidade ao processo de formulação de seu código de ética até a sua devida regulamentação e entrada em vigor (parágrafos 200 a 202);

e.6) regule em seu Manual de Contratos as atividades internas a serem realizadas nas licitações e contratos, em que sejam estabelecidas: as atividades e procedimentos

relacionados ao planejamento e realização das atividades ligadas à licitação, com a definição de prazos a serem observadas em cada etapa do processo; mecanismos que garantam a segregação de funções; como se dará o acompanhamento e a fiscalização da execução dos contratos; e todos os passos necessários para se comprovar o exame da economicidade nos orçamentos que compõem os editais de licitação (parágrafos 192 a 196);

e.7) elabore um Plano Diretor de Tecnologia da Informação — PDTI, em consonância com a Instrução Normativa nº 04, de 19/05/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG (parágrafos 203 a 206);

e.8) proveja a área de TI com servidores com conhecimentos específicos para possibilitar a adequada gestão de Tecnologia da Informação da unidade, com base no princípio da razoabilidade (parágrafos 207 a 210);

e.9) elabore planejamento anual de fiscalizações das transferências voluntárias concedidas, levando em consideração a diretriz estabelecida na Portaria MTur nº 28/2010, as peculiaridades dos ajustes a serem fiscalizados e a capacidade operacional da Diretoria responsável pelo seu acompanhamento (parágrafos 222 a 227);

f) **dar ciência** à Embratur sobre as seguintes impropriedades:

f.1) o ato de dispensa que gerou o Contrato 01/2011 foi ratificado sem que houvesse, nos autos, orçamento detalhado em planilha de quantitativos e custos unitários, conforme dita o artigo 7º, § 2º, inciso II, c/c o § 9º, da Lei Federal 8.666/93 (parágrafos 38 a 43);

f.2) nos processos de pagamentos 093/2011 e 094/2011, relativos à execução do Contrato 24/2011, não foram anexadas fotos, convite, folders ou qualquer outro elemento que demonstrasse, respectivamente, a participação do servidor no evento de *Roadshow Travel Trade 2011*, ocorrido em diversas cidades dos Estados Unidos, e no 4º Salão das Viagens de Negócio, em Lisboa, o que não se coaduna com o art. 62 da Lei Federal 8.666/93 (parágrafo 62);

f.3) no processo de pagamento 308/2011-07, referente à execução do Contrato 12/2008, não havia qualquer manifestação da área competente da Embratur acerca da economicidade dos custos da aquisição relativos ao material promocional no formato Zcard, o que não se coaduna com o referido princípio insculpido no art. 70 da Constituição Federal de 1988 (parágrafo 63);

f.4) no Convênio Siconv 755440/2011, não foram apresentados, pela convenente, plantas/projetos relativos aos estandes que seriam montados no evento, o que prejudicou a perfeita caracterização e a justificativa do custo desse serviço no termo de referência, em desacordo com o art. 7, § 2º, incisos I e II, c/c o art. 116, ambos da Lei Federal 8.666/93 (parágrafos 136-138),

f.5) o termo de referência relativo ao Convênio Siconv 732290/2010 e ao seu aditivo não apresentou a descrição pormenorizada dos custos e quantitativos unitários relacionados aos itens de serviços nele previstos, o que não está de acordo com os artigos 7º, § 2º, inciso II c/c o 116, ambos da Lei Federal 8.666/93 (parágrafos 143-148);

f.6) houve atos de admissão e concessórios de aposentadoria e pensão registrados intempestivamente no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), em desacordo com o prazo previsto no art. 7º da IN TCU 55/2007



(parágrafos 211 a 214);

f7) houve o descumprimento dos §§ 1º e 2º do Art. 56 da Portaria Interministerial 127/2008 com relação aos Convênios Siconv 701963/2008, 702229/2008, 703044/2009, 704048/2009, 702077/2008, 702338/2008, 702649/2008, 706869/2011, 755399/2011 e 755437/2011 (parágrafos 228 a 232);

f8) na formalização do quarto termo aditivo aos Contratos 11/2008 e 12/2008, não foi comprovada a vantajosidade de se manter essas contratações, em detrimento ao devido certame licitatório, em desacordo com o art. 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/93 (parágrafos 44-48);

f9) há, em seus quadros, empregados terceirizados, em desacordo com o Decreto 2.271/1997 (parágrafo 221).

h) **dar ciência** à Embratur do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem.

SecexDesenvolvimento, em 19/9/2014

Assinado eletronicamente
Claudio Pires dos Santos
AUFC – Matr. 6536-6