



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria Executiva - Ministério do Turismo

Exercício 2018

26 de julho de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DO TURISMO**

Unidade Examinada: **Secretaria Executiva - Ministerio do Turismo**

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

Ordem de Serviço: **201900722**

Missão

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

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas realizada no Ministério do Turismo (MTur), na qual foram avaliados os atos de gestão, praticados no exercício de 2018, relativos ao monitoramento das determinações do TCU e das recomendações da CGU com foco na gestão de transferências, assim como a adequação dos processos decisórios e da alocação de recursos pelo Ministério diante das suas responsabilidades sobre o setor de turismo; a gestão do Fundo Geral de Turismo (Fungetur), com ênfase na adoção das providências necessárias para a alienação de participações acionárias em empresas privadas e avaliação da consistência do Relatório de Gestão nas informações referentes à resultados alcançados e suas respectivas justificativas frente a metodologia de relato integrado bem como a conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente Relatório visa dar atendimento à Decisão Normativa – TCU nº 172, de 12 de dezembro de 2018, a qual dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2018 julgadas pelo Tribunal. Dessa forma, o escopo da auditoria realizada foi firmado em reunião com a Secex Desenvolvimento do Tribunal de Contas da União, a partir dos itens constantes do Anexo II da Decisão Normativa.

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

As principais conclusões da equipe de auditoria referem-se a utilização de informações para subsidiar decisões estratégicas; a locação de imóvel em descumprimento da legislação e indicam a necessidade de aperfeiçoamento da estrutura para implementação e atendimento das recomendações proferidas pela CGU, da gestão de transferências voluntárias, do relatório de gestão frente a metodologia do relato integrado e de retomada das ações visando a alienação das participações acionárias do Fundo Geral de Turismo em empresas privadas.

As recomendações abordam a reavaliação das necessidades de espaço físico e a redução das áreas alugadas em Brasília pelo Ministério do Turismo.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CGIT - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Indústria, Comércio Exterior, Serviços e Turismo

EAD – Estudo à Distância

FND - Fundo Nacional de Desestatização

Fungetur – Fundo Geral de Turismo

Mtur – Ministério do Turismo

PND - Programa Nacional de Desestatização

PPA – Plano Plurianual

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SNETur - Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo

TCU - Tribunal de Contas da União

UG - Unidades Gestoras

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Relatório de Gestão e conformidade das peças	8
2. Determinações do Tribunal de Contas da União	9
3. Tratamento das recomendações da Controladoria-Geral da União	10
4. Informações necessárias para subsidiar decisões estratégicas	11
5. Vinculação do planejamento anual e das contratações aos objetivos programáticos	12
6. Locação de imóvel descumprindo o limite de área útil estabelecido no Decreto 7.689/2012	12
7. Gestão do Fundo Geral de Turismo	14
8. Alienação das participações acionárias do Fungetur em empresas privadas	15
RECOMENDAÇÕES	17
CONCLUSÃO	17
ANEXOS	18
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	18

INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas, que apresenta os resultados das análises realizadas sobre a prestação de contas anual do Ministério do Turismo (MTur), referente ao exercício de 2018.

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo, nos termos do art. 12 da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 172/2018, fomentar a boa governança pública, incrementar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas do órgão auditado, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal.

O escopo do trabalho, acordado com a Secex Desenvolvimento do Tribunal de Contas da União a partir dos itens constantes do Anexo II à Decisão Normativa – TCU nº 172/2018 está discriminado a seguir.

- Cumprimento de determinações e recomendações do TCU e da CGU relativas à gestão de transferências contemplando informação sobre as melhorias e os resultados alcançados;
- Adequação dos processos decisórios e da alocação de recursos pelo Ministério diante das duas responsabilidades sobre o setor de turismo;
- Gestão do Fundo Geral de Turismo (Fungetur), com ênfase na adoção das providências necessárias para a alienação de participações acionárias em empresas privadas;
- Consistência da apresentação, no Relatório de Gestão elaborado pelo Ministério, de resultados alcançados, estratégia e gestão para o alcance de resultados e o respectivo esclarecimento sobre os objetivos e metas não atingidos; e
- Avaliação, da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.

Os resultados das análises são apresentados abaixo.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Relatório de Gestão e conformidade das peças

Em consonância às exigências provenientes da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, das Decisões Normativas TCU nº 170/2018 e nº 172/2018, e da Portaria TCU nº 369, de 17 de dezembro de 2018, foi verificada a conformidade das peças que devem compor o processo de Prestação de Contas do Ministério do Turismo. O relatório de gestão e o rol de responsáveis, relativos ao exercício de 2018, foram disponibilizados via sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União.

No que concerne ao rol de responsáveis inserido pelo Ministério do Turismo no sistema e-Contas, foram promovidos os ajustes necessários, em conformidade com o inciso II do §1º do Art. 6º da Decisão Normativa TCU nº 170/2018, excluindo os responsáveis não titulares de secretaria finalística nem de unidade responsável pelo planejamento, orçamento e administração.

Quanto ao relatório de gestão, é importante destacar que a Decisão Normativa TCU nº 170/2018, em seu Anexo III, definiu novo padrão de diretrizes para a elaboração do relatório, focando na materialidade e relevância das informações apresentadas pelo gestor através da aplicação do pensamento integrado com a participação da alta administração, sendo que as diretrizes foram formalmente explanadas no Sistema e-Contas.

De forma mais detalhada, destaca-se no tópico “Gestão de riscos e controles” a ausência de informações sobre os principais riscos e sua vinculação aos objetivos estratégicos por não ter ocorrido a efetiva implementação da gestão de risco no Ministério do Turismo.

Ademais, como também não havia planejamento estratégico em vigor no exercício de 2018, não foi abordado o monitoramento de progressos ou alcance de metas, nem a causa ou impedimentos para o alcance dos objetivos estratégicos no tópico “Resultados da gestão”, sendo a informação, segundo o gestor, organizada em torno dos valores gerados a partir dos processos apontados na cadeia de valor finalística.

Com relação ao tópico “Gestão orçamentária e financeira”, o gestor não apresentou informações quanto a execução orçamentária dos principais programas, projeto e ações, destacando o desempenho do exercício de 2018 com o planejado, explicando as variações do resultado em uma análise crítica consistente com as demonstrações financeiras.

No tocante a utilização pelo gestor da metodologia de pensamento integrado e da priorização da materialidade e relevância das informações para a elaboração do relatório de gestão, notou-se o prejuízo dessa diretriz em decorrência de o processo de seleção de temas a serem relatados ter sido realizado através da divisão dos conteúdos pelas áreas do Ministério do Turismo com a simples consolidação no documento final.

Este fato fica evidente ao comparar a extensão de informações constante no tópico “Indicador de Doenças Ocupacionais” que transpassa sete páginas em relação aos dois

parágrafos que abordam as contratações diretas que ultrapassam os R\$ 245 milhões no exercício, sem apresentar as justificativas para a realização dos gastos e sua associação aos objetivos estratégicos.

Neste mesmo assunto, verificou-se a falta de revisão dos dados a serem apresentados no relatório de gestão com a inclusão de quantitativo que não reflete a realidade, com o agravante de a informação estar relacionada com as metas do Plano Plurianual 2016-2019.

No caso em questão, o gestor informou que 193.869 pessoas foram qualificadas profissionalmente no setor de turismo no exercício de 2018 ante a meta de 24.000 pessoas em quatro anos prevista no PPA. Entretanto, após avaliação dos cursos ofertados no programa Pronatec FIC (11.809 alunos) e Pronatec Voluntário (179.800 alunos), conclui-se que mais de 70% dos qualificados, não foram capacitados em áreas que atuam diretamente na cadeia produtiva do turismo, tais como saúde e engenharia.

Outra fragilidade consiste na distribuição de todos os alunos que fizeram o Pronatec Voluntário, por meio de Estudo à Distância (EAD), aos estados de origem dos estabelecimentos de ensino que disponibilizaram o curso on-line, gerando uma discrepância enorme com as demais unidades da federação, não permitindo uma análise concreta das localidades que seriam beneficiadas com profissionais capacitados, impactando novamente a meta do PPA que é regionalizada.

Neste contexto, o relatório apresentado pelo Ministério do Turismo deve ser considerado como um início na implementação da metodologia do relato integrado, devendo ser aprimorado, nos próximos exercícios, nas questões do pensamento integrado e aplicação das diretrizes para a elaboração do documento com foco nas informações relevantes que afetam a capacidade do ministério em alcançar seus objetivos estratégicos, utilizando-se de dados representativos e revistos pelas instâncias responsáveis.

2. Determinações do Tribunal de Contas da União

No exercício de 2018, o Tribunal de Contas da União proferiu cinco acórdãos relacionados ao Ministério do Turismo, todos relacionados a transferências voluntárias, que foram tempestivamente atendidos dentro dos prazos estabelecidos, conforme o quadro a seguir:

Resumo da situação das determinações do TCU para o Ministério do Turismo

Acórdão	Resumo	Atendida
693/2018 - Plenário	Instaurar e concluir TCE do Convênio 704.862/2009 em 180 dias	Sim
889/2018 - Plenário	Análise da prestação de contas do Convênio 731466/2009 e possível TCE	Sim (TCE instaurada)
737/2018 - Plenário	Análise da prestação de contas do Contrato de repasse 1009634-99 e possível TCE	Sim (TCE instaurada)
10.788/2018 - 1ª Câmara	Reanálise da prestação de contas do convênio 700673/2008 e possível nova TCE	Sim (TCE instaurada)

10.863/2018 - 1ª Câmara	Acompanhar a execução dos Contratos de Repasse 0302333-04 (Siafi 710790) e 0306372-75 (Siafi 718841)	Sim
----------------------------	--	-----

Fonte: adaptado por CGU com informações do Ofício nº 374/2019/AECI

Na análise pormenorizada das determinações, nota-se que todas abordam problemáticas nas prestações de contas, com possibilidade de instauração de Tomada de Contas Especiais, demonstrando ser a área de transferências voluntárias a que mais necessita de acompanhamento e aprimoramento das políticas e controles administrativos de forma a evitar a constante problemática relacionada às prestações de contas e consequente abertura de tomadas de contas especiais.

3. Tratamento das recomendações da Controladoria-Geral da União

Historicamente, o Ministério do Turismo apresentava um estoque considerável de recomendações pendentes de atendimento no Sistema Monitor, totalizando 376 ao final do exercício de 2018. Frente a essa situação, foi realizada, conjuntamente com a CGU, uma força-tarefa para atualização das informações no sistema e a consequente análise pela área responsável que resultou na redução em quase 68% do estoque, estando atualmente 121 recomendações em aberto, conforme o quadro a seguir:

Resumo da situação das recomendações da CGU para o Ministério do Turismo

Unidade gestora	Recomendações		
	Em monitoramento	Aguardando resposta do gestor	Em análise na CGU
	A = B + C	B	C
187002 - Fundo Geral de Turismo	10	10	0
540003 - Secretaria Executiva	23	18	5
540004 - Coordenação-Geral de Recursos Logísticos	1	1	0
540005 - Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo	43	9	34
540006 - Secretaria Nacional de Desenvolvimento e Competitividade do Turismo	8	0	8
540007 - Caixa Econômica Federal - Ministério do Turismo/Mtur	28	23	5
540011 - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração	1	1	0
540012 - Coordenação-Geral de Convênios	7	4	3
Totais do Ministério	121	66	55

Fonte: Sistema Monitor da CGU (dados de 29/05/2019)

Especificamente para a auditoria anual de contas, nos meses de março e abril, foram analisadas 116 recomendações no Sistema Monitor, dentre as quais, cinquenta permaneceram pendentes de atendimento. A principal motivação para a negativa e reiteração da recomendação foi a ausência de documentação de suporte às afirmações que o gestor apresentava, o que impediu a comprovação do efetivo atendimento da recomendação.

No que tange as recomendações que tratam de transferências voluntárias nas quais a Caixa Econômica Federal atua como mandatária da União nota-se que, de modo geral,

a manifestação do Ministério do Turismo limita-se a repassar as informações apresentadas pela CAIXA, não emitindo sua posição pelo atendimento da recomendação ou se concorda com os termos apresentados na documentação, inclusive naquelas que se referem a reposição de bens e valores ao erário.

Importante destacar que a manifestação encaminhada a CGU, por meio do Sistema Monitor, representa a resposta da instituição, e, por conseguinte, a importância de estabelecer procedimentos e definir as responsabilidades quanto a elaboração, revisão e encaminhamento à CGU das manifestações da unidade.

Outro aspecto relevante da análise está relacionado com as transferências voluntárias e tomadas de contas especiais que abrangem grande quantidade de recomendações dos órgãos de controle, tanto que todas as determinações do TCU proferidas no exercício de 2018, atendidas tempestivamente pela gestão, são relacionadas a transferências voluntárias e indicavam possibilidade de abertura de tomada de contas especiais. No âmbito da CGU, das 67 recomendações analisadas sobre o tema, 29 abordavam problemáticas com possibilidade ou efetiva abertura de tomada de contas especiais.

Esses fatos demonstram que a área de gestão de convênios e contratos de repasse necessita de acompanhamento e aprimoramento das políticas e controles administrativos, de forma a evitar a constante problemática nas prestações de contas das transferências e a consequente abertura de tomadas de contas especiais.

Ademais, a Comissão de Tomada de Contas Especiais do Ministério do Turismo possui um passivo de mais de duzentos processos que aguardam serem distribuídos, instaurados e analisados.

Portanto, conclui-se que apesar da diminuição significativa da quantidade de recomendações, o MTur necessita aprimorar a estruturas e os procedimentos para implementação e atendimento das recomendações proferidas pela CGU, além do aprimoramento da gestão de transferências voluntárias.

4. Informações necessárias para subsidiar decisões estratégicas

Em esforço para avaliar a consistência da reflexão estratégica do Ministério, foram obtidas evidências de que:

- a) o MTur produz e/ou acessa informações relevantes sobre o setor de turismo, necessárias para subsidiar suas decisões estratégicas;
- b) embora carente de aperfeiçoamento, o monitoramento da gestão com uso de indicadores foi iniciado em 2018;
- c) os atuais gestores já estão em sintonia com as demandas do setor de turismo e as atribuições do Ministério.

Não foi identificada incoerência da aplicação de recursos com os objetivos plurianuais do Programa 2076 (Desenvolvimento e Promoção do Turismo).

Concluiu-se, portanto, que a atual gestão do MTur demonstrou ter recebido um relevante legado de informações produzidas nos últimos anos, alcançando uma compreensão abrangente das demandas para o quadriênio 2019-2022.

Como o MTur tratou de forma meramente protocolar os questionamentos sobre engajamento das “partes interessadas” (setor de turismo, cidadãos etc.) nas suas atividades de planejamento e gestão (Ofício 26/2019/SGE/GSE/SE, de 14/06/2019), não foi possível avaliar a qualidade desse tipo de participação no exercício de 2018. No mesmo contexto, a atual gestão não demonstrou que se apropriou da experiência do PPA 2016-2019 (Ofício 3/2019/CGMAP/SGE/GSE/SE, de 16/05/2019; Ofício 26/2019/SGE/GSE/SE), indicando, assim, o risco de estar realizado retrabalho.

5. Vinculação do planejamento anual e das contratações aos objetivos programáticos

Buscou-se informações para avaliar a adequação das decisões do Ministério relacionadas à alocação de recursos para a oferta de serviços à sociedade.

Em complemento às evidências mencionadas no item anterior, que contribuíram na avaliação aqui tratada, destacam-se os seguintes resultados intermediários:

- a) não se identificou incoerência da aplicação de recursos com os objetivos plurianuais do Programa 2076;
- b) no caso dos contratos relacionados à produção de informações estratégicas, foi possível verificar que os principais produtos trazem informações pertinentes à atuação do MTur.

Considerando o escopo da AAC 2018/2019, não foi realizada avaliação sobre a gestão e/ou fiscalização dos contratos vigentes em 2018.

Concluiu-se, portanto, que, excetuando a ineficiência da locação de um imóvel, tratada no próximo item, não há incoerência da aplicação de recursos com os objetivos do Programa 2076 no PPA 2016-2019.

6. Locação de imóvel descumprindo o limite de área útil estabelecido no Decreto 7.689/2012

Constatou-se que o MTur não avaliou, previamente à assinatura do Contrato 013/2017 (locação de bem imóvel com área de 3.788 metros quadrados, localizado no endereço SBN, Q.1, Bl. J, lotes 21 a 23 – Brasília, DF; processo MTur 72031.010110/2017-80), em 19/07/2017, o cumprimento do limite de área útil para o trabalho individual estabelecido no art. 3º do Decreto 7.689/2012:

"Art. 3º. Nos contratos para aquisição, locação, nova construção ou ampliação de imóvel, deverá ser observada a área média de até nove metros quadrados de área útil para o trabalho individual, a ser utilizada por servidor, empregado, militar ou terceirizado que exerça suas atividades no imóvel. (...)

§3º. Os Ministros de Estado, os titulares dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República e os dirigentes máximos das agências reguladoras referidas no Anexo I à Lei nº 10.871,

de 2004, poderão autorizar contratações que excedam o limite fixado no caput, desde que haja justificativa técnica."

Com base em dados atuais fornecidos no Ofício 717/2019/GSE/SE (de 21/07/2019), no Ofício 115/2019/CGRL/SPOA/GSE/SE (de 19/06/2019) e seus anexos, resumidos na tabela abaixo, constatou-se que o Ministério permanece em situação de descumprimento do citado art. 3º.

Tabela – Estimativa de área útil para trabalho individual no imóvel locado pelo Ministério

Dados em metros quadrados	Cálculo	Imóvel locado
Área ocupada	A	3.977
Garagem e estacionamentos que compõem área ocupada	B	619
Gabinete do Ministro	C	0
Gabinete do Secretário-Executivo	D	0,0
Banheiros, corredores e outros espaços de circulação	E	1.193
Salas de reuniões nas secretarias, subsecretarias e diretorias	F	75
Área útil para o trabalho individual	$G = A - B - C - D - E - F$	2.090
Quantitativo de usuários do espaço	H	144
Média de área útil para o trabalho individual	$I = G / H$	14,5

Fonte: adaptado por CGU com informações de anexo ao Ofício 717/2019/GSE/SE

Para restringir o detalhamento ao ocorrido em 2018, objeto da AAC 2018/2019, verificou-se que o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 013/2017, de 19/10/2018, foi assinado pelo Diretor de Administração, responsável pelo fato constatado em conjunto com os agentes que assinaram os seguintes documentos:

- a) Memorando 88/2018/CSG/CGRL/DIRAD/GSE, de 15/10/2018;
- b) Nota Técnica 265/2018/CMAP/CGRL/DIRAD/GSE, de 16/10/2018.

Os dois documentos citados não discutiram suficientemente a recomendação apresentada no Parecer 242/2018/CONJUR-MTur/CGU/AGU, de 04/10/2018, transcrito abaixo:

"20. Registre-se, ainda, as disposições do Decreto nº 7.689/2012, nas contratações de locações de imóveis: (...)

21. O referido Decreto foi objeto de complementação, por meio da Portaria MPOG nº 249/2012, norma que também deve ser observada pela Administração, especialmente com relação ao seu artigo 7º, nos seguintes termos: (...)

22. Recomenda-se, outrossim, à Administração Contratante verificar se ainda persistem as mesmas razões inicialmente ajustadas, especialmente no que pertine à localização do imóvel e aos espaços físicos utilizados."

Complementarmente, destaca-se que não foi localizada, no processo MTur 72031.010110/2017-80, comprovação da existência de "projeto arquitetônico padronizado, devidamente aprovado pelo Ministro de Estado", que, nos termos da Portaria MPOG 249/2012 (art. 7º), autorizaria exceção ao limite do art. 3º do Decreto 7.689/2012:

"Art. 6º. No caso do art. 3º do Decreto nº 7.689, de 2012, o cálculo da área média de até nove metros quadrados deve considerar apenas a área de uso exclusivo do servidor, empregado, militar ou terceirizado, para o desempenho de suas atividades, excluindo-se do cálculo as áreas de uso

comum (estacionamentos, escadas, banheiros, salas de reunião, auditórios, depósitos, entre outras) e as áreas destinadas ao atendimento ao público.

Art. 7º. A exigência de área média de nove metros quadrados por área útil a que se refere o art. 3º do Decreto nº 7.689, de 2012, não se aplica aos seguintes casos:

I - quando existir projeto arquitetônico padronizado, devidamente aprovado pelo Ministro de Estado; e

II - nas situações em que haja projetos arquitetônicos já contratados e finalizados até a edição do Decreto nº 7.689, de 2012.”

7. Gestão do Fundo Geral de Turismo

Apresentamos aqui síntese dos resultados da execução da Ordem de Serviço 201702531, cujo relatório foi concluído em 04/10/2018 no âmbito da Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Indústria, Comércio Exterior, Serviços e Turismo (CGIT).

A gestão do Fungetur foi objeto de auditoria concluída em outubro de 2018, que buscou verificar:

- a) adequação da política para concessão de financiamentos pelo fundo, considerando a necessidade de proteção do seu patrimônio e a Política Nacional de Turismo;
- b) gestão do fundo, com ênfase na efetividade e na interação com o agente financeiro;
- c) gestão de participações societárias.

Os resultados da auditoria, atualizados mediante verificação do cumprimento das recomendações expedidas, são apresentados adiante.

Constatou-se que os recursos orçamentários disponibilizados ao fundo não têm sido integralmente aplicados na concessão de financiamentos a empreendimentos turísticos, pois o setor tem acesso a outras fontes de crédito com condições e taxas de juros mais atraentes. Como, nesse contexto, o setor não deixou de crescer, concluiu-se que, ao menos no período de 2009 a 2018, os recursos do Fungetur não contribuíram significativamente para o desenvolvimento da infraestrutura turística no país.

Destaca-se, como constatação mais relevante para o cenário atual, a existência de participações acionárias do Fungetur em empresas privadas, remanescente do período em que esta forma de financiamento foi utilizada. Essas participações persistem num contexto com obstáculos burocráticos à sua disponibilização para venda.

Os demais apontamentos relevantes, apresentados em relatório já publicado pela CGU, foram:

- Ausência de transparência, na forma de divulgação ativa para a sociedade, sobre financiamentos concedidos;
- Ausência de acompanhamento e avaliação da efetividade do Fungetur pelo Ministério;
- Desvalorização dos investimentos em participações acionárias.

Nesse contexto, foram expedidas as seguintes recomendações:

1. Avaliar criticamente a competitividade das taxas de juros e demais condições de financiamento do Fungetur em relação aos produtos concorrentes;
2. Elaborar plano de promoção do produto levando em consideração, especialmente o Mapa do Turismo e suas áreas prioritárias e o alinhamento com outros planos do Ministério do Turismo como o Prodetur +Turismo e a Política Nacional de Turismo;
3. Intensificar e aperfeiçoar o acompanhamento do desempenho da carteira de mutuários por meio de indicadores de desempenho e metas propostos pelos técnicos da própria Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo (SNETur) e outros indicadores que possam servir como instrumentos de acompanhamento e análise crítica das decisões tomadas;
4. Avaliar, por meio de relatórios periódicos, os resultados efetivos do fundo quanto ao atendimento da política de desenvolvimento econômico local, do aumento da competitividade do turismo nacional e de redução das desigualdades regionais;
5. Estabelecer indicadores para monitorar o crescimento da infraestrutura turística, e identificar regiões e municípios que possam necessitar de atuação diferenciada;
6. Explorar as possibilidades de apoio da Consultoria Jurídica do MTur para a solução de possíveis pendências jurídicas e administrativas com o objetivo de acelerar o processo de alienação de participações acionárias do Fundo, seja por meio de transferência ao Programa Nacional de Desestatização-PND, seja por meio de venda diretamente pelos acionistas majoritários para os casos em que há acordo de acionista;
7. Incluir cláusula, semelhante a 20 dos contratos anteriores firmados pela CAIXA, no novo modelo de contrato, ou por termo aditivo, em que o mutuário autoriza expressamente a divulgação de informações da contratação ao MTur, sem que se constitua quebra de sigilo;
8. Publicar em sua página Dados Abertos, na condição de transparência ativa, informações sobre os contratos de financiamento firmados, contendo, no mínimo, nome do estabelecimento beneficiado, nome do mutuário, CNPJ ou CPF, descrição sucinta do objeto, valor do investimento, data do financiamento, valor financiado, prazo de financiamento, prazo de carência, município e UF e nome do agente financeiro.

8. Alienação das participações acionárias do Fungetur em empresas privadas

Atualmente, o Fundo Geral de Turismo possui participação acionária minoritária em dezoito empresas privadas, abrangidas pelo Programa Nacional de Desestatização, estando obrigado a realizar a alienação dessas participações.

Apesar de não haver macroprocessos instituídos pelo Ministério do Turismo para a realização das alienações, o rito formal depende da existência de Acordo de Acionistas, que permite a prioridade de aquisição das ações governamentais pelo acionista majoritário. Na ausência de acordo ou desinteresse do acionista majoritário, a venda é realizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND).

Atualmente, as ações de três empresas privadas encontram-se depositadas no FND, aguardando a realização de leilão para a efetiva alienação das participações. As demais empresas estão em processo de levantamento documental e bloqueio de custódia das ações em favor do BNDES.

Entretanto, o gestor não comprovou o envio de ofícios no exercício de 2018 às empresas privadas buscando dar continuidade ao processo de alienação ou tentativa de obter contato mediante processo judicial.

Cabe destacar que o Fungetur encontra dificuldades para contatar os dirigentes das empresas e de obter a documentação e o efetivo bloqueio das custódias, além dos casos em que houve falência das empresas, judicialização do processo de alienação ou até mesmo empresas que nem entraram em funcionamento. A título de exemplo, a obra do empreendimento da empresa Tamengo Empreendimentos Hoteleiros S/A está paralisada há mais de 24 anos.

Neste cenário, a equipe de três pessoas que gere diretamente todos os aspectos técnicos do Fungetur não possui cronograma de ações a serem adotadas para preparar o processo de alienação e seu encaminhamento ao BNDES, além da indefinição quanto ao tratamento a ser dado às empresas falidas impossibilitadas de serem leiloadas pelo FND e aos processos judiciais.

Ademais, as informações apresentadas no Relatório de Gestão acerca dos balanços patrimoniais das empresas privadas com participação acionária do fundo estão completamente desatualizadas, uma vez que das dezoito empresas listadas, os balanços mais recentes são de duas referentes ao exercício de 2016, impossibilitando um cálculo apurado dos patrimônios líquidos das empresas, dificultando a avaliação das mesmas e o tamanho dos prejuízos na data presente.

Portanto, conclui-se que a alienação das participações acionárias do Fundo Geral de Turismo em empresas privadas encontra-se estagnada, principalmente devido as dificuldades de comunicação com as empresas e a equipe reduzida para a gestão das demandas relacionadas ao fundo.

Neste sentido, o MTur necessita priorizar esforços para evoluir nos processos de desestatização, separando as empresas passíveis de alienação das que possuem processos judiciais ou falidas, buscando alternativas para encontrar os diretores das empresas, além de atuar para dar baixa legal e contábil das empresas falidas ou que se

encontram com processos judiciais, pois apresentam risco institucional (eventuais passivos) ao governo federal.

RECOMENDAÇÕES

1 – Reavaliar a necessidade de espaço físico do Ministério e, na sequência, adotar providências para redução significativa da área alugada em Brasília.

Achado nº 6

CONCLUSÃO

As análises realizadas permitiram identificar aspectos positivos da gestão do Ministério do Turismo, no exercício de 2018, como a produção de informações relevantes sobre o setor de turismo, compreensão das demandas para a confecção do Plano Plurianual referente ao quadriênio 2019-2022, bem como o atendimento tempestivo das determinações do TCU e a diminuição do estoque de recomendações junto a CGU.

Quanto a elaboração do Relatório de Gestão em conformidade com a metodologia de relato integrado, observou-se que o Ministério necessita aprimorar, nos próximos exercícios, as questões do pensamento integrado e aplicação das diretrizes, com foco nas informações relevantes, utilizando-se de dados representativos e revistos pelas instâncias responsáveis.

Cabe destacar, no entanto, que foram constatadas diversas oportunidades de melhoria relevantes nas áreas da gestão de transferências voluntárias e controles internos, além da estagnação da alienação das participações acionárias do Fundo Geral de Turismo em empresas privadas.

Por fim, a questão da locação de imóvel em descumprimento do limite de área útil estabelecido no Decreto 7.689/2012 necessita de reavaliação do espaço físico utilizado pelo MTur frente ao quantitativo de usuários do espaço, devendo adotar providências para a redução da área alugada em Brasília em conformidade com a legislação vigente.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em resposta ao Relatório Preliminar, enviado em 05/07/2019 (Ofício 14100/2019/CGDRADIV-4/CGDRA/DI/SFC/CGU), o MTur apresentou o Ofício 706/2019/AECI, de 24/07/2019, encaminhando manifestações transcritas abaixo.

Como o item 6 diz respeito a atos de gestão praticados por agentes que, atualmente, não ocupam cargos no Ministério, as transcrições também contemplam manifestação do Diretor de Administração citado.

Item 1 – Manifestação da unidade examinada

Ofício nº 55/2019/CGQT/DEQUA/SNDTur, de 22/07/2019:

No que tange ao Pronatec Voluntário, esclareceu que *“coube ao Ministério do Turismo (MTur) apoiar na divulgação, mobilização e articulação com as Unidades da Federação, uma vez que a iniciativa não envolvia o dispêndio de recursos por parte do MTur”* e quanto aos rol de cursos disponibilizados que *“os cursos foram definidos, por analogia, com base nas disposições contidas na Portaria MTur nº 76, de 20 de maio de 2015, bem como considerando-se o nexo no desempenho da atividade, direta ou indiretamente, ligada à cadeia produtiva do turismo e sua contribuição para a melhoria da qualidade dos serviços prestados e do acolhimento e bem-estar do turista no destino”*.

Item 1 – Análise da equipe de auditoria

No que concerne aos cursos ofertados pelo Pronatec Voluntários considerados pelo Ministério do Turismo como ligados, direto ou indiretamente, à cadeia produtiva do turismo, mantemos o entendimento consolidado no item 1 do presente relatório que é necessário um filtro de melhor qualidade nos cursos incluídos nas estatísticas do MTur de forma a incluir somente capacitações que agreguem valor real à cadeia produtiva, excluindo os de baixa relevância ao cenário turístico brasileiro, como por exemplo os vinculados as áreas de saúde e engenharia.

Item 6 – Manifestação da unidade examinada

Ofício nº 283/2019/SPOA/GSE/SE, de 15/07/2019:

Em atenção à Solicitação de Auditoria 201900722/006, cumpre informar que as áreas úteis identificadas no imóvel locado estão em avaliação para identificação de uso efetivo de área útil, a fim de dar cumprimento aos limites de metragem quadrada estabelecido pelo Decreto nº 7.689, de 2012. Para tanto, a Coordenação de Serviços Gerais está realizando o levantamento de todos os servidores e setores que ocupam o referido

imóvel para fins de adequação do contrato vigente à metragem essencialmente necessária.

Trecho do anexo ao e-mail do Diretor de Administração (gestão 2018), de 23/07/2019:

O parecer jurídico, destaque-se, foi lavrado com menos de 1 (um) mês do vencimento do contrato.

Ao ter conhecimento, o Requerente determinou à área técnica a elaboração dos estudos internos para verificar a necessidade e o interesse público na prorrogação do contrato administrativo, bem como o atendimento dos requisitos legais.

Tais pressupostos de adequação e regularidade foram plenamente averiguados pela área técnica, por meio do Memorando n. 88/2018/CSG/CGRL/DIRAD/GSE, da lavra de *[(nome de pessoa suprimido pela CGU)]*, Coordenadora de Serviços Gerais, o qual respondeu a todas as exigências da AGU e atestou a regularidade da prorrogação.

O mencionado Memorando foi convalidado e aprovado pelo Despacho n. 00389/2018/COJUR-MTur/CGU/AGU, da lavra da Dra. *[(nome de pessoa suprimido pela CGU)]*, Consultora Jurídica do Ministério.

Após as análises técnicas, e considerando, especialmente, a inexistência de outro local adequado a atender ao bem estar dos servidores públicos lotados no Anexo e à população em geral, no irrisório prazo de 2 (duas) semanas, bem como por se tratar de prorrogação de contrato administrativo em vigor, além das vultosas despesas que se fariam necessárias para a mudança do local, e a impossibilidade de início e conclusão de processo licitatório até o fim do prazo de locação, optou o Requerente em implementar o primeiro termo aditivo do contrato administrativo em análise, sendo inexigível conduta diversa, bem como estando o Ordenador da Despesa amparado por pareceres da AGU, da área técnica (que atestou o atendimento aos requisitos legais) e da Consultoria Jurídica do Ministério que opinaram de forma uníssona em sua assinatura.

Item 6 – Análise da equipe de auditoria

Considerando que a manifestação da atual gestão do MTur foi voltada ao cumprimento da recomendação da CGU, verificou-se a necessidade de analisar, pormenorizadamente, a manifestação do Diretor de Administração (gestão 2018).

Para tratamento criterioso, cabe listar os principais argumentos do Diretor:

1. O intervalo entre a recepção do Parecer Jurídico mencionado pela CGU e o vencimento do contrato foi curto, menor que um mês;
2. A adequação da renovação contratual em discussão foi plenamente averiguada no Memorando citado;
3. O Memorando foi convalidado e aprovado por Despacho de Consultora Jurídica;
4. Não havia outro local adequado para atender ao MTur;

5. As eventuais despesas para mudança de local seriam vultosas;

6. No momento da renovação questionada, seria impossível iniciar e concluir processo licitatório antes do vencimento da locação.

Antes de uma conclusão mais abrangente, discute-se cada argumento já resumido, na ordem listada acima:

1. No processo 72031.010110/2017-80, o Diretor de Administração aprovou a Nota Técnica 239/2018/CMAP/CGRL/DIRAD/GSE, com despacho para encaminhamento à Consultoria Jurídica, somente em 26/09/2018. Mas, ainda assim, foi expedido posicionamento conclusivo da Consultoria já em 04/10/2018. Portanto, se o prazo foi insuficiente, o atraso ocorreu em unidade sob a gestão do citado Diretor.

2. Pode-se reconhecer, por um lado, que o Memorando contribuiu para a falha constatada, ao declarar que “as razões inicialmente ajustadas ainda persistem, tanto na sua localização, (...) como do espaço físico presente no instrumento contratual”. Por outro lado, destaca-se a ausência de qualquer discussão sobre a necessidade de espaço com as dimensões contratadas.

3. O Despacho 389/2018/CONJUR-MTur/CGU/AGU, citado pelo Diretor, foi expedido em 04/10/2018 e apenas aprovou o Parecer 242/2018/CONJUR-MTur/CGU/AGU, de 04/10/2018, cujo desatendimento foi tratado na constatação em discussão. Assim, a Consultoria Jurídica não aprovou em 04/10 o conteúdo apresentado depois no Memorando 88/2018/CSG/CGRL/DIRAD/GSE, de 15/10/2018.

4. Não se tem notícia de que Brasília estava carente de imóveis para locação por órgãos públicos em 2018. Em vez disso, o que ocorreu foi a renovação da locação de um prédio inteiro pelo MTur, quando poderia ter optado por identificar adequadamente sua necessidade, em metros quadrados, e alugar parte de uma edificação disponível.

5. Somente uma avaliação criteriosa permitiria calcular em quantos meses a redução do desperdício com locação compensaria o custo do deslocamento de móveis e outros materiais. Mas, atualmente, não se discute que o espaço locado em 2017 (com renovação em 2018) era e permanece sendo muito maior que o necessário para o funcionamento do MTur.

6. Embora a manifestação do Diretor indique a existência de uma única alternativa, inescapável, que lhe foi apresentada em 04/10/2018, os fatos não ocorreram desse modo. Afinal, o Diretor assumiu o cargo em julho de 2018. Adicionalmente, não se discutiu a possibilidade de renegociar, com o locador, a redução do espaço alugado, de modo que o MTur passasse a ocupar apenas parte do prédio.

Dada a importância do Memorando 88/2018/CSG/CGRL/DIRAD/GSE na argumentação do Diretor, convém sua transcrição:

"1. A Consultoria Jurídica do Ministério do Turismo (...) opinou sobre a Minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 013/2017 (...), cujo objeto é a 'Locação de imóvel para instalação do anexo do Ministério do Turismo, localizado no SBN Quadra 01, Bloco 'J', Lotes 21 a 23, com uma área total de 3.978,08 m², em Brasília –DF', com as observações contidas nos itens 22, 28 e 33, daquele Opinativo, para as quais foram tomadas as seguintes providências:

a) Item 22 – As razões inicialmente ajustadas ainda persistem, tanto na sua localização, que continua mantendo o SBN Quadra 01, Bloco 'J', Lotes 21 a 23, Brasília-DF, como endereço do Prédio Anexo, como do espaço físico presente no instrumento contratual, que abrange uma área total de 3.978,08 m². (...)

c) Item 33 – Informamos que será realizada uma consulta junto à Secretaria do Patrimônio da União acerca da existência ou não de imóvel da União. Todavia, e de forma a não prejudicar os bons andamentos dos trabalhos realizados pelos departamentos que se fazem presentes no Prédio Anexo, o pedido a ser efetuado à Secretaria supracitada, será anexada, o mais breve possível, ao processo, com o intuito de demonstrar a presença de alguma edificação que possa vir a atender às demandas deste Ministério."

Diante do exposto, conclui-se que o Memorando transcrito serve para atenuar a responsabilidade do Diretor de Administração (gestão 2018). Por outro lado, ficou evidenciado que os demais responsáveis estavam subordinados ao citado Diretor e ocupando cargos passíveis de exoneração. Dessa forma, justifica-se a manutenção do entendimento exposto no item 6 do relatório.

Item 7 – Manifestação da unidade examinada

Ofício nº 11/2019/CGEIF/DEOTur/SNETur, de 23/07/2019:

Com relação ao Fungetur, transcrevemos, a seguir, as informações apresentadas pela área gestora do fundo:

Em atenção ao Ofício Circular nº 66/2019/DEOTur/SNETur (SEI nº 0410638), que se refere ao Ofício nº 14100/2019/CGDRA/DIV-4/CGDRA/DI/SFC/CGU (SEI nº 0409650), que solicita análise e eventuais contribuições quanto ao Relatório Preliminar nº 1170957 da CGU, referente ao Relatório de Gestão do Exercício 2018 (SEI nº 0409655), o qual elencou constatação de que os recursos orçamentários disponibilizados ao Fundo Geral de Turismo - Fungetur não têm sido integralmente aplicados na concessão de financiamentos a empreendimentos turísticos, informamos que o Ministério do Turismo vem empreendendo esforços para ampliar a concessão de financiamentos com recursos do Fundo. Entre as principais medidas devem ser consideradas:

1.Publicação da Portaria MTur nº 75, de 20 de maio de 2015, com novas regras de operacionalização dos recursos do Fundo, criando a linha de financiamento de máquinas e equipamentos, e retirando o piso de R\$ 400 mil para financiamento de obras civis, com o objetivo de apoiar com mais efetividade os pequenos negócios do setor de turismo;

2.Realização de credenciamento, em 2017, que ampliou para oito o número de instituições financeiras oficiais aptas a operar as linhas de crédito do Fundo, que, até maio de 2019, foram responsáveis pelo financiamento de R\$ 113,9 milhões em 72 operações contratadas, com a geração e manutenção de 3.273 empregos; e

3.Publicação da Portaria MTur nº 166, de 12 de junho de 2019, incluindo entre os itens financiáveis pelo Fundo o capital de giro associado aos investimentos em obras e bens, o capital de giro isolado e a possibilidade de cobrança de encargos para complementação de garantias, com o objetivo de facilitar o acesso aos recursos da linha de crédito por clientes de menor porte.

O Ministério do Turismo está buscando novas fontes de recursos, como financiamentos de instituições internacionais, para aumentar o patrimônio do Fundo e pretende realizar novo credenciamento para ampliar a quantidade de agentes financeiros que disponibilizam os recursos do Fungetur para fomentar o setor de turismo.

Item 7 – Análise da equipe de auditoria

O gestor demonstrou estar agindo para aprimorar a atuação do fundo junto ao setor de turismo, buscando alternativas de novos tipos de investimento para aumentar a sua relevância no mercado e alcançar seu objetivo de fomentar o turismo brasileiro.