

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-025.461/2020-6

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Unidade Jurisdicionada: Fundo Geral de Turismo/Ministério do Turismo (Fungetur/MTur).

Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. PROGRAMA ESPECIAL DE ATUAÇÃO NO ENFRENTAMENTO À CRISE DA COVID-19 – COOPERA. AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). EXECUÇÃO DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS ABERTOS PELA MEDIDA PROVISÓRIA 963/2020, TRANSFORMADA NA LEI 14.051/2020. RECURSOS EXECUTADOS SOB A COORDENAÇÃO DO FUNDO GERAL DE TURISMO (FUNGETUR). DESTINATÁRIOS SÃO PRESTADORES DE SERVIÇOS DE TURISMO CONSTANTES DO CADASTRO DE PRESTADORES DE SERVIÇOS TURÍSTICOS – CADASTUR. RISCOS FORAM IDENTIFICADOS E ORIENTAÇÕES EMANADAS AOS GESTORES. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS ORIENTAÇÕES. MATRIZ DE RISCOS ATUALIZADA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. OITIVA EM AUTOS APARTADOS. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Acompanhamento com o objetivo de acompanhar e avaliar as ações empreendidas pelo Fundo Geral de Turismo – Fungetur do Ministério do Turismo – Mtur, no que tange à aplicação e ao controle dos créditos extraordinários abertos pela Medida Provisória – MP 963/2020, posteriormente convertida na Lei 14.051/2020.

2. A ação de controle foi conduzida e realizada pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesenvolvimento, no âmbito do Programa Especial de Atuação no Enfrentamento à Crise da Covid-19 – COOPERA instituído por este Tribunal, com vistas a apoiar o gestor público e a sociedade no desempenho de ações emergenciais adotadas para o enfrentamento da crise decorrente da Covid-19.

3. Após a primeira fase do trabalho, que objetivou identificar riscos e orientar os gestores acerca de potenciais problemas no desenvolvimento das ações por eles pretendidas, foi proferido o Acórdão 3019/2020-Plenário, de minha lavra, por meio do qual autorizou-se a continuidade deste acompanhamento.

4. À época, identificaram-se riscos (Matriz de Avaliação de Riscos, peça 44), que foram comunicados às unidades do MTur envolvidas com o Fungetur, bem como foram encaminhadas ao Fundo orientações a serem acompanhadas por intermédio de Plano de Ação, o qual foi enviado pelo MTur em setembro de 2020 (peças 6 e 9).

5. A unidade técnica procedeu à análise do Plano de Ação enviado e concluiu que havia ausência de evidências, lacunas e incompletudes nas informações apresentadas. Foi então realizada diligência ao MTur, que em resposta remeteu ofícios com novos documentos, informações e manifestações acerca da referida análise (peças 29-31 e 36).

6. Transcrevo, a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, excerto do relatório produzido pela SecexDesenvolvimento em que os documentos e o Plano de Ação consolidados e apresentados pelo Mtur foram assim analisados (peça 45):

“II. AVALIAÇÃO DOS RISCOS E DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RESPECTIVAS ORIENTAÇÕES DO PLANO DE AÇÃO

6. O planejamento do presente acompanhamento foi realizado a partir da identificação dos riscos relacionados às ações e aos potenciais problemas a eles associados. Inicialmente, procurou-se identificar as medidas de controle executadas ou planejadas pelo Fungetur para cada risco. Por conseguinte, discutiu-se com a entidade as medidas adicionais que poderiam ser adotadas, quando necessário, para monitorar ou mitigar os riscos existentes (peça 11). Por fim, reunidas todas essas informações, foi elaborada a Matriz de Avaliação de Riscos, com os eventos potenciais indesejados que requerem do TCU atuação mais célere, cuja versão inicial foi comunicada ao Ministro-Relator por intermédio da instrução à peça 19, com base no ofício encaminhado à UJ – Unidade Jurisdicionada (peça 6, p. 3-12).

7. Foram identificados sete riscos principais, um deles desdobrado em três para melhor compreensão da questão. Esses riscos podem dificultar ou impedir o alcance dos objetivos pretendidos pela ação em foco.

8. Posteriormente, a equipe do TCU se debruçou sobre o cronograma de ações apresentado pelo Fungetur para dar tratamento aos riscos identificados, estruturado em Plano de Ação preliminar encaminhado pela Coordenação-Geral de Apoio ao Crédito (CGCred), mas sem informações de outras unidades do MTur envolvidas com o Fungetur: a Coordenação-Geral de Pessoas (Cogep) e a Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Inovação (STII) (peça 9, p. 11, e 30, p. 9, item 6).

9. Por derradeiro, depois de algumas trocas de comunicação entre TCU e UJ, foi elaborada Matriz de Avaliação de Riscos atualizada na peça 44 desta instrução.

10. Nesta instrução, os riscos serão abordados de maneira atualizada e agrupados de acordo com a questão a que estão associados, a saber: solução adotada; credenciamento dos agentes financeiros; execução das operações de crédito; e controles.

II.1. Achado associado à solução adotada

Achado: Ausência de estudo prévio para demonstrar que a aplicação dos recursos por meio do Fungetur era a mais adequada e vantajosa (Risco 1 do Plano de Ação – peça 6, p. 3-4).

11. Na instrução inicial, já havia sido reportado que o MTur não efetuou, na Exposição de Motivos para edição da MP 963/2020, qualquer análise de custo/benefício nem conjecturou alternativas para a execução dos recursos obtidos com a respectiva abertura de créditos extraordinários, de sorte a comprovar que a aplicação via Fungetur era a melhor medida a adotar no setor do turismo e R\$ 5 bilhões era o montante necessário para responder aos efeitos econômicos e sanitários da pandemia da Covid-19 no setor econômico do turismo (peças 8, p. 3-4 e 15-16, e 19).

12. O Decreto 9.191, de 1º/11/2017, que estabelece normas e diretrizes para encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República por Ministros de Estado, reza em seu art. 30 que, juntamente ao envio da exposição de motivos dos atos normativos submetidos ao Presidente da República, serão enviados os pareceres de méritos dos órgãos envolvidos com o ato. O art. 32 do referido decreto também prevê que os pareceres de mérito desses órgãos deverão conter elementos abordados no documento técnico ‘Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise **ex ante**, volume 1’ (Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018).

13. Nesse sentido, o Decreto 9.203, de 22/11/2017, que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu art. 4º, inc. VIII, prevê que são diretrizes da governança manter **processo decisório orientado pelas evidências**, pela

conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

14. O mesmo artigo 4º, inciso VII, do citado decreto, estabelece que são diretrizes da governança avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus **custos e benefícios**.

15. Sobre a formulação de alternativas de ação governamental, o Guia Prático de Análise **Ex Ante** do Governo Federal orienta que, para legitimar a intervenção proposta no problema delimitado, é forçoso ‘analisar se há justificativas frente a outras possíveis alternativas de intervenção, incluindo como uma das alternativas a não intervenção no problema e sua tendência natural de evolução’.

16. Mais adiante, reza o Guia que:

‘Se a proposta de política estiver enfrentando um problema para o qual já há outras políticas sendo executadas, ou se já houvera, é importante que se trabalhe a proposta de política pública com base em evidências, ou seja, com base em estudos e avaliações sobre as experiências de políticas públicas em execução e aquelas descontinuadas destinadas a combater o mesmo problema da política em proposição.’

17. Destarte não há, na Exposição de Motivos do processo administrativo que subsidiou a proposta de Medida Provisória de abertura de créditos extraordinários para o Fungetur, qualquer documento que analise custo-benefício, possíveis alternativas, inclusive de outras políticas já adotadas para enfrentar o mesmo problema, vide o caso de dois outros programas para dar melhor acesso a crédito em meio à grave pandemia da Covid-19, os quais também contemplam o público-alvo prioritário do Fungetur, micro, pequenas e médias empresas: o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac). Segundo o SIOP, em consulta em 19/2/2021, em ambos os programas, a execução (liquidação) tinha sido integral, em que pese a previsão de muito mais recursos - R\$ 38 bilhões no Pronampe e R\$ 20 bilhões no Peac. Segundo a ferramenta de pesquisa ‘Emprestômetro’, desenvolvida pelo Ministério da Economia, de 8/4 a 31/12/2020, haviam sido contratados R\$ 37,5 bilhões pelo Pronampe e R\$ 92,14 bilhões pelo Peac.

18. A ausência de estudos prévios, aliada ao desenho de política passiva dado ao Fungetur, ou seja, dependente da vontade de agentes financeiros, como da vontade e capacidade das empresas tomadoras, pode dificultar a recuperação do setor e levar à baixa efetividade na aplicação dos valores disponibilizados, acarretando prejuízo aos cofres públicos, devido ao alto custo de oportunidade dos recursos financeiros e humanos alocados, prejudicando a pretendida recuperação do setor turístico.

19. Passados onze meses desde a solicitação do Presidente da República de reconhecimento de estado de calamidade (Mensagem 93, de 18/3/2020), se o MTur envidasse esforços nesse interregno para elaboração de estudos prévios, poderia ter atualmente, se não uma taxa semelhante a Pronampe ou Peac, ao menos patamar de execução superior aos atuais 13% de efetiva contratação (referente aos R\$ 650 milhões contratados em relação aos R\$ 5 bilhões liberados pela MP 963/2020, até 19/2/2021 – vide peça 42, p. 69).

20. O MTur alegou que os recursos para o enfrentamento dos impactos da pandemia foram requeridos por representantes do próprio setor turístico (peça 11, p. 5). Ante a impossibilidade de o governo suprir tal anseio mediante subvenções, optou-se pelo Fungetur, para concessão de créditos retornáveis (empréstimos), embora o fim não fosse o de se reforçar o orçamento do órgão.

21. Todavia, os agentes financeiros intermediadores já credenciados no Fungetur haviam apontado demanda de crédito reprimida no setor turístico de R\$ 2,2 bilhões, embora a Exposição de Motivos 8/2020-MTur tenha defendido liberação de R\$ 5 bilhões, sob alegação de que esse valor representava apenas 0,7% do total anunciado pelo Ministério da Economia para o combate ao problema da pandemia, que foi de R\$ 700 bilhões (peça 8).

22. A UJ buscou justificar a ausência de estudos prévios à escolha da medida utilizada, alegando falta de tempo hábil para a realização do questionado estudo, em virtude do repentino e impactante acontecimento causado pela pandemia da Covid-19 (peça 11, p. 6). Todavia, essa alegação de tempo exíguo não condiz com o tempo de resposta efetiva de 111 dias, observado no intervalo entre a solicitação de reconhecimento de estado de calamidade pública, contida na Mensagem Presidencial 93, de 18/3/2020, e a publicação do Aviso de Credenciamento, que visa a ampliação da capilaridade da rede de atendimento dos agentes financeiros intermediadores, em 7/7/2020. Tampouco condiz com o período de 77 dias entre a referida mensagem presidencial e a primeira liberação de recursos da MP 963/2020, efetuada em 3/6/2020 (peça 35, p. 12).

23. Como o MTur não trouxe à baila novos elementos desde à instrução à peça 19, entende-se que, caso houvesse estudo prévio baseado em evidências, poderiam existir outras formas de auxílio ao setor turístico mais **eficazes** e com **resposta mais rápida** do que a liberação de R\$ 5 bilhões para o Fungetur (ou até mesmo um modelo híbrido). A despeito da urgência da medida a ser adotada, em face dos efeitos que o setor já vinha sentindo, ainda assim, a equipe compreende que a elaboração de estudo mínimo acerca dos prós e contras, custos e benefícios, bem como possíveis consequências da ação a ser adotada poderiam trazer benefícios superiores a qualquer perda adicional que o setor pudesse sofrer.

24. De todo modo, considerando que os recursos a título de créditos extraordinários já foram liberados, entende-se que o evento indesejado, apontado no início deste trabalho, não se trata mais de risco, mas de fato consumado, razão pela qual propõe-se a esta Corte de Contas **dar ciência** ao Ministério do Turismo de que propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas sem a devida avaliação (estudo prévio), conforme verificado no aporte de R\$ 5 bilhões no Fungetur, obtidos mediante abertura de créditos extraordinários pela MP 963/2020, não observa o art. 4º, inciso VII, do Decreto 9.203, de 22/11/2017, que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

II.2. Risco associado ao credenciamento dos agentes financeiros

Risco 2 – Baixo interesse dos agentes financeiros em operar os recursos da MP 963/2020 em face de desvantagens financeiras.

25. Conforme registrado na instrução à peça 19, os agentes financeiros credenciados no Fungetur podem não ter interesse em sua execução pelas seguintes razões: (i) menor **spread** bancário, para competir com outras linhas de crédito existentes no mercado, inclusive aquelas com **fundings** em recursos emergenciais para mitigar impactos da pandemia, o que forçaria os juros para patamar abaixo do teto definido na MP 963/2020 (5% a.a.), e conseqüentemente, reduziria o **spread** a patamar desvantajoso em relação a outras linhas de crédito oferecidas pelo mesmo agente com outro **funding**; (ii) risco da operação integralmente do agente financeiro; (iii) considerável risco de inadimplência por parte dos tomadores do crédito, haja vista 80% do volume de recursos do Fungetur ser destinado preferencialmente para micro, pequenas e médias empresas, exatamente aquelas com mais dificuldades em oferecer garantias de setor econômico (turismo) dos mais afetados pela pandemia, o que enfraquece a capacidade de pagamento das empresas do segmento.

26. A fim de ampliar a rede de agentes financeiros, o MTur publicou, em 7/7/2020, Aviso de Credenciamento 1/2020 de novas instituições financeiras públicas e privadas, inclusive cooperativas de crédito, que desejassem conceder crédito com recursos do citado Fundo (peça 40, p. 1-7).

27. De notar que houve evolução na quantidade de agentes credenciados, com dezenove instituições credenciadas no início deste trabalho (6/7/2020) e 28 agentes em dezembro de 2020 (peça 34, p. 3-4), sendo vinte agências de fomento e bancos de desenvolvimento de dezenove unidades federativas e oito outras instituições privadas e públicas com atuação em mais de uma UF (Ailos e Banco Cooperativo do Brasil-Bancoob), regional (Banco Regional de

Desenvolvimento do Extremo Sul-BRDE, Banco do Nordeste do Brasil-BNB e Banco da Amazônia-Basa) e nacional (Bradesco, Safra e Caixa Econômica Federal).

28. Outrossim, a Lei 14.043, de 19/8/2020, derivada da MP 944/2020, em seu art. 19, § 11, pode ter amenizado parte do risco apontado, em razão de os agentes financeiros do Fungetur poderem aderir ao Pronampe e requerer garantia do Fundo Garantidor de Operações (FGO), o que aumenta a segurança das instituições financeiras. Essa possibilidade também está assegurada no normativo que regula o funcionamento do Fungetur, a Portaria-MTur 666/2020, em seu art. 8º, inciso X.

29. A despeito dessas iniciativas, do aumento do rol de credenciados, ainda há necessidade e possibilidade de melhorias nessa questão, já que ainda há oito UF sem agentes financeiros locais credenciados e uma instituição nacional relevante como o Banco do Brasil, que aderiu ao Pronampe por exemplo, mas não se credenciou ao Fungetur. Bem assim, o credenciamento não assegura a concessão de financiamento pelos agentes, tendo em vista que, dos 28 agentes credenciados, onze não concederam empréstimos com recursos da MP 963/2020, a saber: Caixa, agências estaduais de fomento de Bahia, Tocantins, Amapá e Pernambuco, BRB/DF, Banpará, BNB, Banco da Amazônia, Bancoob e Cresol. Além dessas instituições, para outras quatro credenciadas não houve sequer empenho, quais sejam: Bradesco, Banco Safra, Ailos e Agência de Fomento do Rio Grande do Norte (peça 42, p. 73).

30. Embora não tenha sido objeto de orientação específica, o risco em comento também foi objeto de tratamento pelas medidas adotadas pelo governo federal, acima relatadas (credenciamento e FGO), e pelas orientações proferidas em face do risco 3, adiante abordados. Nada obstante as ações do Fungetur, considerando as quinze instituições acima citadas, sem financiamento concedido com recursos da MP 963/2020, considera-se que o risco em tela ainda é considerável.

II.3. Riscos associados ao credenciamento dos agentes financeiros

Risco 3: Possível concentração dos recursos abertos pela Medida Provisória 963/2020 em áreas específicas do país em face da insuficiente rede de agentes financeiros que operam com recursos do Fungetur.

31. Na instrução inicial (peça 19), a equipe de acompanhamento já registrara que a baixa capilaridade da rede de atendimento é forte obstáculo para a boa distribuição dos recursos do Fungetur, tendo como efeito a permanência das desigualdades regionais e a consequente não realização dos objetivos da Política Nacional de Turismo, bem como a falta de convergência e articulação das ações do MTur e, por conseguinte, o não alcance dos objetivos do Programa de Regionalização do Turismo.

32. Cabe reiterar que o Fundo se baseia num desenho de política passiva, como acima mencionado, dependendo tanto da vontade de agentes financeiros e da consequente capilaridade, como da vontade e capacidade das empresas tomadoras. Assim, é forçoso mitigar este risco, mas pode não ser o bastante para promover a efetiva distribuição dos recursos do Fungetur.

33. Segundo dados do MTur, citados na instrução inicial (peças 7, p. 4-5, 9, p. 11, 19, p. 15-17, e 34), havia dezenove instituições credenciadas no Fungetur; o total de recursos da Lei 14.051/2020 liberados até agosto/2020 foi de R\$ 394,46 milhões; do total liberado, R\$ 367,5 milhões (93,2%) foram para instituições situadas no Sul e Sudeste do país; e até agosto/2020, com exceção dos estados de Alagoas e Piauí, não havia sido liberada qualquer quantia desses recursos para instituições de estados nordestinos, em que há forte atuação do mercado turístico.

34. Considerando esses fatos, foram efetuadas duas orientações, dirigidas ao processo de credenciamento. Eis a primeira (peças 6, p. 5, e 9, p. 11):

‘Envio ao TCU do andamento das tratativas para credenciar as seguintes instituições: Agência de Fomento do Amapá, Cooperativa Central de Crédito, Itaú Unibanco, Agência de Fomento do Estado do Amazonas e Agência de Empreendedorismo de Pernambuco.’

35. O MTur manifestou a adoção de medidas para ampliar a rede financeira credenciada, com tratativa com diversas instituições nacionais e publicação do Aviso de Credenciamento no Diário Oficial da União em 7/7/2020, com vigência de um ano, podendo ser prorrogado (peça 5, p. 3).

36. Entretanto, na análise do Plano de Ação, apontou-se a ausência de evidência das tratativas e de justificativa para o prazo prorrogável de um ano, fixado no edital de credenciamento informado, pelo que foi efetuada diligência solicitando (peça 33, p. 1-2 e 8):

‘a) justificar a escolha pela data 7/7/2021 para a conclusão das ações alusivas ao credenciamento de novos agentes financeiros interessados em operar com recursos do Fungetur, em especial a Agência de Fomento do Amapá, Cooperativa Central de Crédito, Itaú Unibanco e Agência de Fomento do Estado do Amazonas;

b) encaminhar cópia, em meio eletrônico, das comunicações do Fungetur com as instituições que ainda não enviaram documentação de credenciamento completa, quais sejam: Agência de Fomento do Amapá, do BNDES e da AILOS (cooperativa de crédito);’

37. Em resposta ao item ‘a’ da diligência (peça 30, p. 8-20), a CGCred informou que o termo inicial se deve ao trâmite interno de elaboração do edital de credenciamento, com pareceres técnicos e jurídico final de 7/7/2021 (peça 30, p. 17, item 18), e o termo final, ao prazo de doze meses de duração, como fixado no Aviso de Credenciamento, de modo a permitir contínuo aumento de agentes financeiros credenciados no Fundo. A publicação do edital foi objeto de divulgação no portal e nas redes sociais do ministério, bem como **release** encaminhado à imprensa.

38. A corroborar tal informação, o Edital de Credenciamento 1/2020-Fungetur, no item 4.1, da Cláusula Quarta – Da Adesão ao Credenciamento – prevê o seguinte (peça 40, p. 3):

‘O Credenciamento está aberto a qualquer instituição financeira que preencha os requisitos exigidos neste Edital e deverá apresentar a documentação exigida a qualquer momento enquanto durar a vigência do edital de credenciamento, que é de **um ano**, podendo ser prorrogáveis sucessivamente a critério da administração.’ (grifo nosso)

39. No tocante a instituições que não enviaram documentação de credenciamento completa, relativo ao item ‘b’ da diligência, o compulsar dos autos revelou comunicações trocadas com instituições interessadas no credenciamento junto ao Fungetur, a exemplo da Agência de Fomento do Amapá e da Ailos (peça 41, p. 264-265), citadas na diligência (peça 33), o que demonstrou atuação da UJ dirigida à ampliação da rede de agentes credenciados, a despeito das dificuldades em disponibilizar tais evidências à equipe deste acompanhamento.

40. Eis a outra orientação, voltada também ao processo de credenciamento e ao efetivo desempenho das credenciadas na desconcentração de recursos do Fungetur, **in verbis**:

‘Encaminhar mensalmente relação de agentes financeiros credenciados, com valor acumulado de recursos alocados pelos agentes de forma individualizada (peça 9, p. 11).’

41. Preliminarmente, cabe registrar que, na análise do plano de ação (peça 33), esta orientação foi atribuída equivocadamente ao Risco 4, mas não causou prejuízo a quaisquer das análises efetuadas no presente trabalho. Agora, tratando do mérito desta orientação, o Fungetur esclareceu, e a equipe de acompanhamento atestou, que consta da página eletrônica do Fundo, na aba transparência, dados acerca das operações contratadas, ranking das instituições credenciadas, relatório estatístico e relatório de escoamento da MP 963/2020 (peça 9, p. 12-77).

42. A UJ esclareceu o porquê de a divulgação se dar em torno do vigésimo dia do mês (peça 30, p. 8-20), descrevendo fluxo de divulgação das operações contratadas por agente credenciado, com as seguintes ações e respectivos prazos máximos (em dias úteis): envio por parte dos agentes de relatórios das operações contratadas (cinco dias), compilação das informações prestadas pelos agentes (cinco dias), elaboração dos relatórios consolidados (três dias), revisão dos relatórios (dois dias), atualização das informações na página do Fungetur (1 dia). O processo, então, encerra-se no 16º dia útil, ou seja, no mínimo, em data posterior ao dia 20 de cada mês.

43. Considerando que esses relatórios consolidados com valor acumulado de recursos alocados pelos agentes de forma individualizada já haviam sido enviados a esta Corte em setembro, novembro e dezembro de 2020 (peças 9, p. 13-77, 30, p. 135-167, e 35), entende-se que foi seguida essa orientação do Risco 3 em comento.

Distribuição geográfica dos recursos do Fungetur até fevereiro de 2021

44. Conforme mencionado no item 27 desta instrução, após o transcorrer deste acompanhamento, verificou-se evolução na quantidade de agentes credenciados, com dezenove instituições credenciadas no início deste trabalho (6/7/2020) e 28 em dezembro de 2020 (peças 7, p. 4-5, 19, p. 16-17, e 34, p. 3-4).

45. Entretanto, conforme dados disponibilizados no sítio eletrônico do Fungetur em 19/2/2021 (peça 42, p. 69), o total de recursos contratados a partir da Lei 14.051/2020, até o mês de fevereiro de 2021, foi de aproximadamente R\$ 650 milhões, sendo quase R\$ 632 milhões (97,2%) para beneficiários do Sul e Sudeste do país.

46. Até janeiro de 2021, com exceção de cinco estados (Sergipe, Mato Grosso, Alagoas, Goiás e Piauí), não havia sido contratada qualquer quantia dos recursos provenientes da Lei 14.051/2020 em estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, formadas por vinte unidades federativas.

47. Ocorre que, segundo o sítio eletrônico do Cadastur (sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor de turismo), os potenciais tomadores de recursos do Fundo, público a ser trabalhado por essa rede credenciada, estão distribuídos no território nacional da seguinte forma:

[OBJ]

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis em gráfico no sítio eletrônico do Cadastur (<https://cadastur.turismo.gov.br/hotsite/#!/public/resultados>, consulta em 10/2/2021).

48. Todavia, eis a distribuição das operações contratadas com recursos do Fundo obtidos via abertura de créditos extraordinários com a edição da MP 963, em 7/5/2020, até 19/2/2021 (data da última consulta), na mesma ordem do gráfico anterior:

[OBJ]

Fonte: Elaboração própria com base no relatório de operações contratadas do sítio eletrônico do Fungetur (consulta em 19/2/2021).

49. Esse desequilíbrio concorre para manutenção da trajetória histórica já referida de concentração dos recursos do Fungetur nas regiões Sul e Sudeste do país, descurando-se de um dos objetivos da Política Nacional do Turismo, nos termos previstos no art. 5º, inciso II, da Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008: ‘reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, promovendo a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda’.

50. Além disso, o desacerto entre público elegível e beneficiários efetivos do Fungetur, como demonstrado nos dois gráficos acima, denota que regiões menos desenvolvidas têm maior dificuldade de serem contempladas pela ação do Fundo. Tal questão tem ganhado cada vez mais relevância, conforme consta no documento técnico ‘Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise **ex ante**, volume 1’ (Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018), **in verbis**:

‘Como exemplo, pode-se citar o Acórdão no 1.655/2017, Processo TC no 011.432/2015-2 (fiscalização do financiamento regional), em que entre as suas recomendações está que a Casa Civil e os ministérios afins ‘considerem a utilização de formas de repasse de recursos públicos alternativas para que os municípios menos desenvolvidos sejam alcançados’ (Brasil, 2017b), a partir do diagnóstico de que os municípios classificados como alto ou muito alto índice de desenvolvimento humano foram responsáveis por mais da metade dos recebimentos de transferências discricionárias oriundos da União.’

51. Dessa forma, apesar dos avanços relacionados às medidas adotadas para ampliar a rede credenciada, ainda se percebe descompasso entre público-alvo e beneficiários, restando a necessidade de melhorias, mormente na participação de instituições públicas de amplo alcance,

que podem ter papel decisivo na melhor distribuição de recursos do Fundo, a exemplo da Caixa, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia.

II.4. Riscos associados à execução das operações de crédito

Risco 4: Desinteresse dos agentes operadores de turismo no empréstimo oferecido pelo Fungetur em razão dos altos encargos financeiros envolvidos.

52. Na instrução inicial (peça 19), a equipe de acompanhamento consignara que os altos encargos financeiros então exigidos do público-alvo (até 5% a.a. + correção pelo INPC), fixados no item 1, 'd', do Anexo II, da Portaria-MTur 75, de 20/5/2015, alterada pela Portaria Mtur 232/2020, poderiam desestimular a contratação de empréstimos, mormente em face de outras linhas de créditos mais vantajosas.

53. O próprio agente intermediador, devido aos riscos de prejuízo, a exemplo do Risco 2 retro, ou da possibilidade de **spread** não vantajoso, pode não se interessar pela divulgação do Fundo, escolhendo oferecer outras linhas de crédito, caso sejam mais lucrativas.

54. A CGU já havia apontado, no Relatório de Auditoria Anual de Contas do Ministério do Turismo, exercício de 2018, execução parcial dos recursos do Fugentur, por causa de taxas de juros mais elevadas. Disse mais: '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', vez que o setor tem acesso a outras fontes de crédito com condições e taxas de juros mais atraentes (peça 10, p. 14).

55. No decorrer do presente trabalho, houve mudanças que podem reduzir o presente risco, aumentando o interesse dos agentes intermediadores. Primeiramente, em 19/8/2020, por força da Lei 14.043/2020, de conversão da MP 944/2020, em seu art. 19, § 11, a possibilidade de interessados em contratar os créditos poderem aderir ao Pronampe e requerer garantia do Fundo Garantidor de Operações (FGO). Posteriormente, em 25/9/2020, a Portaria-MTur 666/2020 também assegurou a possibilidade de requerer garantia do FGO, bem como alterou os encargos financeiros, trocando a correção monetária dos recursos pela taxa Selic, o que tende a ser mais vantajosa, visto que a taxa Selic era de 2% em 21/2/2021 e a meta de inflação para 2021 é de 3,75% (Fontes: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17297/nota> e <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2018/junho/cmn-fixa-a-meta-para-a-inflacao-em-3-75-para-2021>).

56. Inobstante, passados mais de sete meses do presente trabalho, ainda se verificam indícios de probabilidade alta de ocorrência do risco em questão, de desinteresse dos agentes financeiros intermediadores do Fungetur, em benefício de outras linhas de crédito, aparentemente mais vantajosas. Senão, vejamos.

57. Caixa, Bancoob, BRB e BNB foram as instituições financeiras que celebraram os contratos administrativos com o Fungetur, para fazer a intermediação na concessão de financiamentos com recursos obtidos por meio da MP 963/2020, convertida na Lei 14.051/2020, com valores mais vultosos dentre todas as 28 credenciadas, na ordem decrescente: R\$ 1,2 bilhão (Caixa), R\$ 602,3 milhões (Bancoob), R\$ 521,2 milhões (BRB) e R\$ 500 milhões (BNB). Até 19/2/2021, havia ocorrido liberação de recursos do Fundo apenas para Caixa e BRB (peça 42, p. 73).

58. Por outro lado, as instituições mencionadas não efetuaram, até fevereiro de 2021, contratação alguma com recursos do Fundo, em que pese tenham efetuado contratações com outras linhas de crédito disponibilizadas para combater os efeitos da pandemia da Covid-19: Caixa celebrou contratações no montante de R\$ 15 bilhões no Pronampe, cujo encargo financeiro máximo era de Selic + 1,25% a.a.; Bancoob, com R\$ 2,7 bilhões no Pronampe e R\$ 2,4 bilhões no Peac, este último com juros médios de 0,89% a.m.; BNB, com R\$ 209 milhões contratados no âmbito do Pronampe e R\$ 2 bilhões no FNE Emergencial, este último com juros de 2,5% a.a.; e BRB, que firmou R\$ 2,7 bilhões em contratações pelo Supera-DF (a despeito de juros variáveis de 0,8% a 1,95% a.m.) (Fontes: Pronampe e Peac - período de 8/4/2020 a 31/12/2020,

<https://datasebrae.com.br/emprestometro/>; FNE Emergencial, https://www.bnb.gov.br/noticias/-/asset_publisher/x8xtPijhdmFZ/content/banco-do-nordeste-investe-r-2-bilhoes-de-credito-emergencial-na-regiao/50120; e Supera-DF, <https://novo.brb.com.br/imprensa/29-07-2020-brb-prorroga-supera-df-ate-30-09/>.

59. Além do aparente desinteresse, que pode estar ocorrendo com outras instituições credenciadas, também chama a atenção o empenho do volume total superior a R\$ 2,8 bilhões nessas quatro instituições, responsável por mais de 56% do total dos créditos extraordinários de R\$ 5 bilhões, **todo este já empenhado em 2020**, conforme explicita o gráfico a seguir:

[Gráfico]

Fonte: Elaboração própria com base em relatório de acompanhamento dos créditos da MP 963/2020, disponibilizado no sítio do Fungetur (consulta em 19/2/2021 – peça 42, p. 73).

60. A Caixa Econômica Federal celebrou com o MTur o Contrato Administrativo 8, em 2017, prevendo inicialmente o empenho de pouco mais de R\$ 15 milhões. Desde então, foram celebradas apenas três contratações (em 2019), até que foram firmados posteriormente o 4º e o 5º Termos Aditivos, em 29/10/2020 e 29/12/2020, acrescentando R\$ 200 milhões e R\$ 1 bilhão, respectivamente, ao contrato original (peça 43, p. 1-27). Já o Bancoob, BRB e BNB firmaram seus contratos administrativos com o MTur somente em 2020, mas já prevendo valores iniciais superiores aos obtidos por todas as outras instituições quando aderiram ao Fungetur.

61. Assim, não está claro qual foi o critério que o Fungetur utilizou para estabelecer valores contratuais inicialmente altos para alguns bancos operadores, como o BNB, BRB e Bancoob, que nunca haviam operado com a linha de crédito do fundo; e com a Caixa, que, até a emissão da MP 963/2020, havia realizado apenas três contratações. Seria de se esperar que o valor contratado entre MTur e instituições credenciadas no Fungetur fosse decorrente de demandas reais ou expectativas baseadas em algum estudo a respeito da demanda futura.

62. Ainda, seria mais racional se a contratação fosse por um valor menor com o intuito de verificar qual seria a real demanda pela linha de crédito no respectivo agente credenciado e, por meio de aditivos, acrescentar recursos para aquelas instituições que estivessem mais atuantes. Nota-se que não foi o que aconteceu, por exemplo, com a Caixa. Em 29/10/2020, foi feito o quarto termo aditivo prevendo um valor de R\$ 200 milhões e, apenas dois meses depois, em 29/12/2020, apesar de a Caixa não ter assinado nenhuma contratação na linha de crédito do Fungetur, houve um aditamento em mais R\$ 1 bilhão (peça 43, p. 13-27).

63. Soma-se a isso, o fato de que todo o valor disponível do Fungetur já foi liquidado, ou seja, o direito dos agentes financeiros de receber sua parte dos recursos foi reconhecido; e R\$ 3,07 bilhões já foram pagos, apesar da baixa contratação geral (R\$ 650 milhões), conforme informações extraídas do Siafi (posição dezembro de 2020):

Item Informação	Em R\$
Dotação atualizada	5.032.311.767,00
Despesas empenhadas	5.032.311.767,00
Despesas liquidadas	5.032.311.767,00
Despesas pagas	3.077.317.352,99
Restos a pagar processados	1.954.994.414,01

Fonte: Siafi, 23/3/2021.

64. Essa discrepância na distribuição dos recursos não coaduna com os critérios informados ao TCU pela própria UJ, em resposta ao Ofício 04-73/2020-TCU/Semag, de 20/5/2020, que havia perguntado a respeito da distribuição dos recursos prevista/planejada conforme o agente financeiro credenciado (peça 7, p. 2):

- ‘1ª parcela: equivalente a 10% (dez por cento) do total de R\$ 5 bilhões distribuídos entre os agentes financeiros considerando o valor total empenhado à instituição; e
- 2ª parcela: de acordo com a dinâmica de escoamento observada pela equipe técnica do Fungetur, após análise das operações contratadas, bem como aquelas que estão em análise e eventuais novos credenciamentos de agentes financeiros.’

65. Nota-se que o Fungetur descumpriu a própria dinâmica de distribuição de recursos estipulada internamente, que parecia ser razoável, já que era baseada na performance das instituições financeiras. Cumpre destacar que, conforme será tratado nos itens 143-146, este acompanhamento identificou ausência de procedimentos internos formais das ações do Fungetur, o que faz com que essa orientação mencionada no item 64 não esteja em um regulamento formalizado.

66. Considerando que toda a dotação já foi liquidada, ou seja, reconhecido o direito dos credores, novos credenciamentos não surtirão mais efeitos, tendo em vista não haver mais créditos disponíveis; e, caso determinados bancos operadores tenham uma boa performance nas contratações e necessitem de mais recursos, não terão disponibilidade financeira para ampliação da sua carteira. Ao mesmo tempo, boa parte dos recursos podem estar ociosos em outros bancos que não estejam sendo demandados por créditos do Fungetur.

67. No âmbito do TC-047.592/2020-6, que trata de acompanhamento feito pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) nos restos a pagar oriundos de créditos extraordinários do ‘Orçamento de Guerra’ (EC 106/2020), realizou-se diligência ao MTur para esclarecer se a execução orçamentária da ação 0454 (‘financiamento da infraestrutura turística nacional’) em 2020 observou o regime de competência da despesa pública e o princípio da anualidade orçamentária. Destacou-se naquele expediente que, entre maio e novembro de 2020, a média mensal de despesas empenhadas foi de cerca de R\$ 406 milhões e o montante médio de despesas liquidadas foi de R\$ 237,3 milhões. Em dezembro de 2020, no entanto, os montantes de empenho, liquidação e pagamento foram, respectivamente, R\$ 2.190,3 milhões, R\$ 3.608,6 milhões e R\$ 1.653,6 milhões, sendo o restante inscrito em restos a pagar processados. Com isso, toda a dotação foi liquidada ao final do exercício. Por outro lado, o ritmo de contratações na linha de crédito do Fungetur até 19/2/2021 não acompanhou esse padrão.

68. Em resposta, o MTur informou que (peça 84, p. 34, do TC-047.592/2020-6):

‘No caso em específico do Fungetur optou-se pelo tratamento de liquidar os empenhos realizados com recursos do Orçamento de Guerra, por tratar-se de serviço de prestação continuada e encontrar-se em plena execução e que a Administração Pública reconheceu o direito adquirido pelo credor tendo por base os documentos comprobatórios dos respectivos créditos, são eles: o contrato; a nota de empenho e a prestação de serviço que vinha sendo realizada.’

69. Em complemento, alegou-se ainda que a inscrição em restos a pagar processados estaria respaldada no art. 2º do Decreto 10.579/2020 (peça 156, p. 3, do TC 047.592/2020-6). No entanto, não restou esclarecido se o procedimento de liquidação de toda a dotação originada do crédito extraordinário de R\$ 5 bilhões observou todos os requisitos previstos nas normas de regência.

70. Além disso, a resposta dada pelos gestores foi genérica, quase uma transcrição do art. 63, §2º, da Lei 4.320/1964. Algumas indagações ainda subsistem, por exemplo o que eles consideraram como ‘serviço de prestação continuada’; ‘encontrar-se em plena execução’; ‘prestação de serviço que vinha sendo realizada’.

71. Não parecem razoáveis essas informações ao constatar que, por exemplo, a Caixa recebeu R\$ 1 bilhão a mais, mesmo quando não havia feito nenhuma contratação com os R\$ 200 milhões recebidos anteriormente, ou o BRB ter efetivamente recebido R\$ 521 milhões mesmo sem ter nenhum histórico de contratação na linha de crédito do Fungetur.

72. No âmbito do acompanhamento dos impactos normativos, orçamentários e fiscais das medidas de enfrentamento à pandemia, o TCU admitiu flexibilização das regras gerais de empenho, liquidação e pagamento apenas em situações excepcionais, conforme destacado no trecho a seguir do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas:

‘9.1.3. as dotações autorizadas com base no Regime Extraordinário Fiscal (EC 106/2020) **devem seguir as regras gerais de empenho, liquidação e pagamento** previstas na LDO

2020, na LRF, nos arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964 e no art. 27 do Decreto 93.872/1986, sendo possível admitir, no caso de despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes cujo cumprimento do objeto esteja em curso ou apenas possa ocorrer em outro exercício, **flexibilização dessas regras em situações excepcionais, formalmente justificadas, nas quais fique caracterizado que a urgência no atendimento às necessidades da sociedade decorrentes da pandemia de Covid-19 seja incompatível com o regime regular de execução**, observando-se as seguintes condições:

9.1.3.1. o **empenho** pode ser feito para a parcela do exercício em curso e para as parcelas que serão executadas até 31 de dezembro de 2021, mediante inscrição em restos a pagar;’ (grifos nossos)

73. Observa-se que foi admitido, **excepcionalmente**, o empenho relativo a parcelas de despesas que serão executadas até 31 de dezembro deste exercício. No entanto, não há amparo para o procedimento de liquidação de despesas em 2020 sem os pressupostos legais e regulamentares que regem a gestão orçamentária e financeira da União.

74. Diante disso, propõe-se **oitiva do Ministério do Turismo**, para que se manifeste a respeito dos seguintes fatos:

a) Liquidação total dos R\$ 5 bilhões disponibilizados via créditos extraordinários, abertos via MP 963/2020, convertida na Lei 14.051/2020, quando a contratação efetiva nos agentes financeiros credenciados estava em aproximadamente R\$ 650 milhões; o que estaria descumprindo os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e o art. 27 do Decreto 93.872/1986;

b) Pagamento aos agentes financeiros credenciados no montante de aproximadamente R\$ 3,07 bilhões, quando a contratação efetiva nos agentes financeiros credenciados estava em aproximadamente R\$ 650 milhões; descumprindo o procedimento do fundo de se transferir o recurso em duas parcelas, de acordo com a dinâmica de escoamento (conforme informado ao TCU).

75. Por fim, considerando Acompanhamento de responsabilidade da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), que está analisando os reflexos das mudanças ocorridas nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos públicos, bem como seus impactos, em razão das medidas adotadas pelo governo federal em resposta à crise da Covid-19, cabe compartilhar essa informação com a referida unidade técnica do TCU, mediante encaminhamento de cópia desta instrução.

Risco 5: Baixa utilização dos recursos em função de eventual desconhecimento pelo público-alvo da linha de crédito oferecida pelo Fungetur.

76. Na instrução inicial (peça 19), a equipe de trabalho reportara que, nas regiões de mais difícil acesso do Brasil, as menores empresas e os pequenos empresários do setor turístico podem não dispor de expertise suficiente e fontes de informação para identificar opções vantajosas de crédito. A grande extensão territorial do país e as diferenças de acesso à informação existentes entre suas diversas regiões pode explicar tal fato.

77. Destarte, a insuficiente divulgação da linha de crédito e de seus benefícios junto ao público-alvo traz o risco de baixa procura pelos recursos oferecidos pelo Fundo e, por conseguinte, pode impedir a efetividade dessa política, agravando, assim, a situação econômica desse setor.

78. Para reduzir esse risco, o Fungetur informou a elaboração de **e-book** para esclarecimento dos mutuários, pelo que se fez a seguinte orientação:

‘Encaminhar Plano de Ação que contenha cronograma de finalização do **e-book** aos mutuários e respectivas medidas planejadas para divulgar o **e-book** entre as empresas cadastradas no Cadastur, além da divulgação no sítio eletrônico do Fungetur (peças 6, p. 6, e 9, p. 11).’

79. Entretanto, na análise do Plano de Ação, apontou-se que a CGCred e a Assessoria de Comunicação do MTur asseguraram, até 30/9/2020, publicar **e-book** na página eletrônica do

Fundo, o que não ocorreu até a citada data, pelo que foi efetuada diligência solicitando (peça 33, p. 1-2 e 8):

‘c) justificar o não cumprimento do prazo definido (30/9/2020) para divulgação do **e-book** divulgando e orientando acerca da utilização dos créditos extraordinários disponibilizados ao Fungetur por meio da MP 963/2020;

d) encaminhar cópia, em meio eletrônico, do **e-book** para divulgar o Fungetur junto a tomadores, considerando que o prazo constante no Plano de Ação venceu no dia 30/9/2020;’

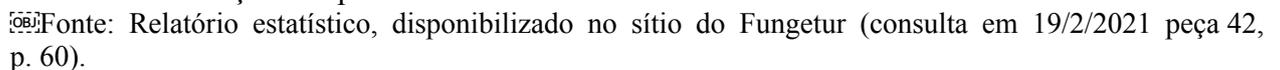
80. Em resposta (peça 30, p. 18, subitem 21.1), a CGCred afirmou e a equipe de trabalho atesta que o **e-book** se encontra disponível na página inicial do Fungetur. Ademais, é informado que o **e-book** foi enviado via mailing à toda a base de dados de empresários registrados no Cadastur, o que significa que mais de cem mil empresas receberam tal material de divulgação, com esclarecimentos acerca do Fundo Geral de Turismo (formas de acessos, requisitos etc.).

81. Foi elaborado também Manual Operacional, destinado à orientação específica dos agentes financeiros credenciados junto ao Fundo, documento de divulgação mais detalhado que o supracitado. Ambos os manuais foram disponibilizados para o presente trabalho (peça 40, p. 8-47).

82. Ademais, a CGCred informou que são promovidas ações de caráter publicitário destinadas ao setor turístico, como webinários, workshops e eventos virtuais em parceria com instituições representativas de empresas desse setor econômico (peça 30, p. 18, item 21.4).

83. Embora, pois, não constem evidências de envio dos manuais aos destinatários (agentes e tomadores), entende-se que a elaboração dos manuais atende à orientação em comento e ao encaminhamento proposto no item 19.2, subitens ‘c’ e ‘d’, da análise à peça 33.

84. Segundo gráfico do relatório estatístico do Fungetur (figura a seguir), foi efetuado um total de 3.512 contratações no período 2018-2021.

Fonte: Relatório estatístico, disponibilizado no sítio do Fungetur (consulta em 19/2/2021 peça 42, p. 60).

85. A título de comparação, segundo a ferramenta de pesquisa ‘Emprestômetro’, criado pelo Ministério da Economia, sobre diversas linhas de crédito do Governo Federal, foram firmadas as seguintes quantidades de contratos em 2020 (a partir de 8/4/2020): BNDES-Giro (24.049), BNDES-FGI (135.959), Fampe (32.640), PESE (135.263) e Pronampe (516.790) (Fonte: <https://datasebrae.com.br/emprestometro/>).

86. Segundo o relatório consolidado de operações contratadas, que abrange o período 2018-2021, até 19/2/2021, dos 5.570 municípios do Brasil, 587 municípios diferentes continham beneficiários do Fundo, os quais estão distribuídos nos três períodos expostos no gráfico abaixo, ressalvando-se que o mesmo município pode constar nos três períodos.



Fonte: Elaboração própria com base no relatório de operações contratadas do sítio eletrônico do Fungetur (consulta em 19/2/2021).

87. A primeira coluna, referente ao período de 2018 até a véspera da edição da MP 963/2020, sugere que o conhecimento do público-alvo acerca do Fungetur era mais baixo, o que contribuiu para a celebração de financiamentos em 193 municípios distintos. A segunda coluna, atinente ao período que vai da edição da MP 963/2020 até a disponibilização do **e-book** no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), em 13/11/2020, revela um grande impulso em relação ao período anterior, que não pode ser explicado pela criação desse instrumento de divulgação, vez que na terceira coluna, relativa ao período posterior à elaboração do **e-book**, a quantidade de municípios com contratações não apresenta salto significativo, em que pese seja o interregno mais curto de todo o período abordado.

88. Outrossim, cruzando-se as bases de dados de operações contratadas no Fungetur e de municípios inseridos no Mapa do Turismo Brasileiro (peças 42, p. 1-54, e 43, p. 28-296), verificou-se que, dos 2.964 municípios inseridos no Mapa, 435 (14,7%) receberam recursos do

Fungetur, restando 2.529 municípios do Mapa sem beneficiários do Fundo, a despeito de possuírem órgãos públicos responsáveis pela pasta de turismo, dotação no orçamento municipal para turismo, conselho municipal de turismo ativo e prestadores de serviços turísticos cadastrados no Cadastur, elementos esses que são requisitos para inserção no Mapa do Turismo, por força do disposto no art. 2º da Portaria-MTur 192, de 27/12/2018, normativo que regula a atualização desse instrumento criado pelo MTur para orientar sua atuação e o desenvolvimento de suas políticas públicas (peça 43, p. 297-299).

89. Isso significa que as informações a respeito do Fungetur podem não estar alcançando regiões com público-alvo, assim como o público-alvo presente nesses municípios pode não estar absorvendo as informações acerca das ações apoiadas pelo Fundo para combater os efeitos da pandemia, inclusive nos municípios inseridos no Mapa do Turismo Brasileiro, que teoricamente detém expertise, estrutura e apoio governamental para o setor econômico do turismo.

90. Percebe-se, pois, que houve evolução na quantidade de contratações e no quantitativo de municípios em que houve contratações, o que é revelador da expansão do conhecimento do público-alvo a respeito do Fungetur. Porém, considerando o volume de recursos disponibilizado pela Lei 14.051/2020, considerando a quantidade de municípios do país (5.570) e a quantidade de municípios inseridos no Mapa do Turismo Brasileiro, esse risco ainda requer ser tratado, para disseminação de informações acerca do Fundo Geral de Turismo e o consequente aumento na concessão de crédito.

Risco 6: Excesso de garantias exigidas dos agentes operadores do turismo pode desestimulá-los a tomar o crédito.

91. Na instrução inicial (peça 19), que deu fim ao ciclo inicial do presente trabalho, a equipe de acompanhamento relatara que, como reflexo do risco das operações de crédito ser todo dos agentes financeiros, numa conjuntura de alto risco de inadimplência de empresas do setor turístico, em razão dos impactos sanitários e econômicos da pandemia, **poderão ser** exigidas garantias demasiadas aos potenciais beneficiários, conforme o disposto no art. 14, § 5º, do Anexo II, da Portaria 75, de 20/5/2015, requisito mantido pela Portaria-MTur 666/2020 (art. 10, § 3º), o que poderá levar a duas consequências não-excludentes, decorrentes da baixa capacidade das micro, pequenas e médias empresas do setor em oferecer garantias: do lado da oferta do crédito, a alta taxa de recusa dos pedidos de financiamento; e do lado da demanda, o desinteresse na população elegível.

92. No decorrer deste trabalho, foi constatada a adoção de medidas que podem atenuar esse risco, como a Lei 14.043/2020, art. 19, § 11, já mencionada acima, que permitiu a agentes financeiros que operam o Fungetur recorrer às garantias do Fundo Garantidor de Operações (FGO), ressaltando que isso foi incorporado pela Portaria-MTur 666/2020. Ademais, o Fungetur se tornou passível de cobertura pelo BNDES FGI (Fundo de Garantia para Investimentos) em operações contratadas na modalidade FGI Crédito Livre.

93. Sobre isso, vale destacar preocupação do Relatório de Acompanhamento das ações do BNDES para minimizar os danos da Covid-19 (TC 016.780/2020-5, peça 62, p. 19), segundo o qual, o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) foi criado para ‘facilitar o acesso a crédito por meio da disponibilização de garantias e de preservar empresas de pequeno e de médio porte diante dos impactos econômicos decorrentes da pandemia de coronavírus (Covid-19), para a proteção de empregos e da renda’. A operacionalização desse programa seria garantida pelo Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), gerido pelo BNDES, com previsão de aporte de R\$ 20 bilhões.

94. Contudo, o Regulamento de Operações, em seu art. 11, dispõe que, para outorga de garantia pelo FGI-PEAC, será exigida constituição de garantia pessoal pela totalidade do crédito e, em seu art. 12, o agente financeiro poderá requerer do tomador garantias adicionais às fixadas no artigo 11, a seu critério. Com isso, os agentes financeiros poderão ser excessivamente seletivos na concessão do crédito, levando à diminuição da efetividade de política que tem justamente

como um dos objetivos diminuir o impacto da pandemia sobre empresas do setor turístico, com preferência para aquelas com maiores dificuldades de oferecer garantias; pequenas, médias e microempresas.

95. Entretanto, passados mais de sete meses deste trabalho, ainda se verificam possíveis exemplos de tal risco, cabendo reiterar o caso de instituições que receberam recursos significativos do Fungetur e não celebraram contratações, conforme mencionado nos itens 57 e 60 desta instrução: Caixa e BRB.

96. Noutro exemplo, enquanto em 2020 foram efetuadas 3.232 contratações no âmbito do Fungetur (peça 42, p. 60), foram firmadas as seguintes quantidades de contratos em relação a outros programas (a partir de 8/4/2020): BNDES-Giro (24.049), BNDES-FGI (135.959), Fampe (32.640), PESE (135.263) e Pronampe (516.790) (Fonte: ferramenta Emprestômetro, <https://datasebrae.com.br/emprestometro/>).

97. Conclui-se que, a despeito das medidas adotadas, o risco mencionado ainda existe e precisa ser monitorado pelos gestores do Fungetur, com vistas a dar vazão ao montante de recursos obtidos com os créditos extraordinários abertos por intermédio da Medida Provisória 963/2020, posteriormente convertida na Lei 14.051/2020.

II.5. Riscos associados aos controles

98. Devido ao potencial impacto e probabilidade de ocorrência, as informações pertinentes aos riscos associados aos controles (itens 7.1, 7.2 e 7.3 da Matriz de Avaliação de Riscos, peças 6, p. 6-12, e 9, p. 11), afetos à concessão de financiamentos sem observância a critérios de conformidade com as normas que regulam o Fungetur (Portaria-MTur 666/2020) e os créditos extraordinários abertos pela MP 963/2020, serão agrupadas, para fins de dar maior clareza.

99. Na instrução que rematou o ciclo inicial do presente trabalho (peça 19), a equipe de acompanhamento anotara que uma possível ausência ou deficiências de controle do Fungetur no acompanhamento das operações de crédito pode dar azo à destinação dos recursos para fins estranhos a seus objetivos, como apoio a objetos não-turísticos, beneficiamento de pessoas jurídicas ou empresários individuais sem cadastro prévio no Cadastur, em desacordo com os critérios fixados, até o início do presente trabalho, na Portaria-MTur 75/2015, e, após sua revogação, pela Portaria-MTur 666/2020, que regulamenta o Fungetur, e prioritariamente para grandes empresas, em desrespeito às Cláusulas Décimas dos termos aditivos celebrados pelo MTur e agentes financeiros.

100. Bem assim, a ausência ou deficiências de controle do Fungetur no acompanhamento das operações de crédito podem dar margem à destinação dos recursos para obras que não atendam aos requisitos do item 9.3 do Acórdão 2283/2020-TCU-Plenário, de 26/8/2020, (TC 016.873/2020-3, peça 219), de Relatoria do Ministro Bruno Dantas, que apreciou Acompanhamento de responsabilidade da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), a saber:

‘(...) que esses recursos sejam destinados somente a obras civis para implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela Covid-19 e (ou) sejam destinados a atender a retomada de obras paralisadas, referentes a empreendimentos privados, que, devido à pandemia, não puderam ser concluídas;’

101. Em face de tais riscos, foram elaboradas orientações para eliminar suas possíveis causas, tratando as fontes dos riscos, no caso: pessoas, sistemas, processos e estrutura organizacional.

102. Nesse diapasão, no início deste trabalho, foi observado que, na execução das atividades de controle e todas as demais atribuições, a CGCred/Fungetur contava com força de trabalho enxuta, o que alegaram ser insuficiente para a realização adequada e tempestiva das tarefas, que demandam ‘grande esforço de trabalho manual’ (peças 12, p. 8, e 19, p. 20). Além disso, cinco dos técnicos eram novos na coordenação, portanto, sem experiência sobre a matéria.

103. Para induzir melhorias no acompanhamento, no tocante ao pessoal, notadamente na referida força de trabalho necessária ao exercício dessa atribuição do Fundo Geral de Turismo, fez-se a seguinte orientação (peças 6, p. 7, e 9, p. 11):

‘Em caso de a força de trabalho ser insuficiente, considerando o vultoso orçamento do Fungetur, inserir no Plano de Ação, plano de alocação (ainda que temporária) de força de trabalho na CGCred para melhorar o controle no acompanhamento das operações de crédito concedidas, em conformidade com as presentes orientações.’

104. No Plano de Ação (peça 33), verificou-se que não havia prazo para implementar essa ação, pois o Fundo alegou depender de decisões de outro setor do mesmo ministério, a Coordenação de Gestão de Pessoas (Cogep). Acrescentou que o MTur passou por reestruturação recente e, considerando o acréscimo de atividades do Fundo com o aporte de R\$ 5 bilhões, foi requisitado reforço de força de trabalho, o que foi atendido pela Cogep com alocação de dois servidores, passando a dispor de uma coordenadora, três técnicos e uma estagiária de nível superior (peça 9, p. 11).

105. A despeito da orientação feita ao MTur, a equipe que conduz o acompanhamento entendeu deixar a cargo daquele Ministério a condução desta questão, razão pela qual, diferente de outros temas, não foi objeto da diligência proposta no item 19.2 do exame à peça 33.

106. Posteriormente, o Fungetur relatou que a AECI requereu à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (Cogep), em 23/9/2020, que prestasse informações a respeito da orientação em tela, mas a Cogep apenas listou os servidores lotados na CGCred, não apresentando solução para possível insuficiência de força de trabalho (peça 30, p. 8 20 e 57-60).

107. Em 19/10/2020, a CGCred tornou a solicitar manifestação da Cogep, o que ocorreu em 22/10/2020 mediante o Ofício 656/2020/COGEP/SGE/GSE (peça 30, p. 65), em que foi encaminhado Plano de Ação atualizado. Neste, é dito que, com a incorporação do então Ministério da Cultura, a força de trabalho da pasta aumentou em mais de setecentos servidores e será submetida a trabalho de mapeamento de competências, para redimensionamento da força de trabalho do MTur e subsequentes movimentações internas necessárias para que nenhum setor da UJ tenha força insuficiente. A conclusão do mapeamento de competências e redimensionamento da força de trabalho estaria prevista para dezembro/2021. Enquanto isso, a CGCred foi posta em lista de prioridade para receber servidores retornados de cessão à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), informação já prestada anteriormente, em 16/7/2020, ou seja, sem novidades a respeito.

108. Além do mais, a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos informou a todas as áreas processo de contratação de apoio administrativo, para suprir carência provisória de servidores. A Cogep arrematou que seria possível, até o final do exercício de 2020, acrescentar três profissionais à força de trabalho da CGCred, de seis pessoas.

109. Embora o quantitativo de força de trabalho seja questão de mais difícil avaliação, pelo que a equipe de acompanhamento deixou ao alvitre do MTur a condução dessa questão, enquanto o Fungetur não for dotado de outros controles (manual com procedimentos de controle, sistema para operação e acompanhamento do Fundo etc.), um fundo que gere um montante de recursos superior a todo o volume de despesa executada na história do Ministério desde sua fundação, em 2003, vide peça 19, p. 11, tem de repensar a distribuição de sua força de trabalho interna, alocando recursos humanos e financeiros conforme materialidade envolvida, carga e relevância do trabalho desempenhado.

110. Além da força de trabalho, a CGCred faz uso de ferramentas de informática nas atividades de controle. Para tanto, ferramenta com criação já prevista no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações (PDTIC) 2019-2020 do Ministério do Turismo, o sistema do Fungetur tivera sua criação formalmente solicitada em 6/12/2019 (peça 41, p. 250-251) e seu desenvolvimento contratado junto à empresa Basis Tecnologia da Informação S.A., tendo como objeto permitir acompanhar, em tempo real, a realização das transações feitas com recursos do

Fungetur, e, com isso, dar transparência sobre valores de contratos, identidade de beneficiários, agentes intermediadores das operações, destinação dos valores contratados, porte da empresa beneficiária, dentre outras situações.

111. Inobstante, possivelmente devido à ordem de prioridades definida no PDTIC 2019-2020 do MTur (era 13º numa lista de priorização com 27 ações – peça 41, p. 125) e à troca do responsável pelo contrato, o desenvolvimento desse sistema se encontra em atraso, o que agrava o risco em comento, à medida que aumenta o volume de operações contratadas (peça 11, p. 2).

112. Por ora, sem sistema disponível, não se constatou controle automatizado instituído, por parte do Fungetur, para verificar o atendimento aos requisitos de controle exigidos. Desse modo, o controle das operações de crédito é feito por meio de planilha eletrônica, atualizada mensalmente. Portanto, ponto de controle frágil, ‘podendo gerar erros de cálculos e avaliações equivocadas’, conforme consta na própria Decisão de Abertura do Projeto do sistema, vez que depende dos controles e da colaboração dos agentes financeiros na prestação de informações (declarativas) fidedignas (peças 12, p. 8, 19, p. 20, e 30, p. 17, subitem 20). Agrava o fato de haver insuficiência de pessoal na área.

113. Em reunião, os gestores do Fungetur afirmaram verificar se os recursos de financiamento concedidos pelo Fundo são aplicados efetivamente em empreendimentos turísticos por meio de verificação do CNAE compatível com turismo (peça 11, p. 2).

114. Então, em virtude do atraso verificado na entrega da **Release 01** do programa contratado com a empresa Basic Tecnologia da Informação S.A., para induzir melhorias em sistemas, uma das possíveis fontes de risco, a equipe de auditores efetuou a orientação a seguir, para auxiliar no aperfeiçoamento da gestão e acompanhamento das informações produzidas pelo Fungetur, notadamente no uso do sistema em desenvolvimento:

‘Reforçar a supervisão no contrato e exigir da empresa Basis Tecnologia da Informação S/A o cumprimento dos prazos, e, se for o caso, aplicar as penalidades previstas para as hipóteses de atrasos (Orientação do Risco 7 – peças 6, p. 8-9, e 9, p. 11).’

115. Na análise do Plano de Ação (peça 33), vê-se que a unidade responsável pelo cumprimento da medida é a Coordenação-Geral de Sistemas de Informação (CGSIS), vinculada à Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Inovação (STII), e que a CGCred expediu, em 17/8/2020, Ofício 56/2020/CAF/CGCRED/DAINV/SNAIC (peça 30, p. 61-62), à STII solicitando atenção à manutenção do cronograma de execução proposto, e deu por concluída a medida.

116. Porém, a **Release 02**, com data de entrega estimada para 12/10/2020, até a conclusão da análise do Plano de Ação, em 29/10/2020, não havia sido concluída, a despeito do apelo feito no mencionado Ofício 56 (peça 30, p. 61-62), de ‘manutenção do cronograma de execução em conformidade com a Ordem de Serviço - **Release 02**, e em atendimento à Matriz de Avaliação de Riscos (preliminar)’.

117. Posteriormente, a CGSIS trouxe à baila que atuou, por meio do líder do referido projeto, o acompanhamento da execução das ordens de serviço mediante reuniões de levantamento e homologação de requisitos, de ponto de controle, de fechamento e revisão das **sprints**, além de cobranças por e-mail. Houve também reuniões de gestão contratual, em que foram relatadas insatisfações acerca desse projeto, seja de qualidade, seja de prazo (peça 30, p. 8-20 e 104).

118. Tocante à **Release 01**, segundo consta no Relatório Acompanhamento de Serviços, no item 5.1 (peça 30, p. 111-112), na época em que foi aberta a Ordem de Serviço (OS), o gestor contratual e a contratada acordaram que sanções decorrentes da aferição dos Níveis Mínimos de Serviço (NMS) não seriam aplicadas, em razão de a OS ter sido aberta durante o período de adaptação do contrato (noventa dias). Mas, os NMS apurados e as insatisfações levantadas na execução da **Release 01** serão comunicadas à contratada, com vistas à melhoria na execução do contrato.

119. Por outro lado, a CGSIS asseverou que não há qualquer óbice à apuração e responsabilização por atrasos da **Release 02**. Se for o caso, o atraso na **Release 02** será objeto de sanções, consoante previsto no Termo de Referência do contrato.

120. A CGSIS acrescentou que é notável a insatisfação da STII com a execução do contrato com a empresa Basis. Os atrasos e dificuldades estão ocorrendo também em outras demandas e projetos. Por essa razão, a gestão e fiscalização contratual vem atuando para tentar mitigar tais problemas e a STII, pela CGSIS, vem trabalhando em nova contratação de desenvolvimento de software, buscando novos modelo e abordagem, a fim de selecionar empresa mais capacitada e aderente com as reais necessidades de sistemas do MTur.

121. Assim, embora o desenvolvimento do sistema do Fungetur não tenha sido concluído, em que pese a respectiva empresa desenvolvedora não tenha sofrido qualquer punição, o MTur apresentou informações a denotar que a orientação está sendo seguida.

122. Com relação à insatisfação referida pela CGSIS, cabe compartilhar essa informação com a unidade técnica do TCU afeta a objetos de controle dessa natureza, mediante encaminhamento de cópia desta instrução à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).

123. A outra orientação, também destinada a tratar a fonte de risco relacionada a sistemas, foi proferida para contribuir com a efetiva entrega do sistema do Fungetur, de sorte a:

‘Informar no Plano de Ação prazo máximo para finalizar e, no final deste prazo, encaminhar o resultado da análise de responsabilidade da CGTI referente à Release 1, quanto à conformidade da execução do Contrato 30/2019 com respeito às exigências de qualidade, de acordo com os critérios de aceitação previamente definidos no modelo de gestão do pacto, buscando os ajustes necessários, junto à empresa de forma célere.’

124. O compulsar do Plano de Ação apresentado revelou que a primeira etapa do sistema foi entregue em 26/5/2020. Ademais, consta o seguinte no item ‘2 – Declaração’ do Termo de Recebimento Provisório (peças 9, p. 11, e 33, p. 3):

‘De acordo com a Instrução Normativa SGDE/ME nº 01, de 4 de abril de 2019, Subseção III, Artigo 33, Inciso I, foi elaborado este documento intitulado Termo de Recebimento Provisório - TRP, onde consta oficializado a entrega do objeto constante na ordem de serviço supracitada.

Por meio deste instrumento atesta-se que os artefatos que corroboram a prestação dos serviços integrantes da OS identificada acima foram recebidos provisoriamente nesta data e **serão objeto de avaliação quanto a conformidade da execução com respeito às exigências de qualidade, de acordo com os critérios de aceitação previamente definidos no modelo de gestão do contrato supracitado.**’ (grifo nosso)

125. A citada norma da Instrução Normativa SGDE/ME 1/2019, em sua Subseção III, Artigo 33, Inciso II, dispõe que ‘avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e justificativas, a partir da aplicação das listas de verificação e de acordo com os critérios de aceitação definidos em contrato’ são de responsabilidade dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato. Como não constava qualquer documento posterior de avaliação da conformidade, até 29/10/2020, data de conclusão do exame do Plano de Ação (peça 33), apontou-se que a orientação não podia constar com status de ‘concluído’, vez que continuava pendente, o que ensejou a diligência proposta no item 19.2, subitem ‘e’, do exame do Plano de Ação (peça 33): ‘e) apresentar manifestação formal da CGSIS/STII sobre a análise da Release 1’.

126. No bojo da manifestação do MTur, em face da análise do Plano de Ação, a Coordenação-Geral de Sistemas de Informação (CGSIS) informou que a fiscalização técnica e análise da **Release 01** (Ordem de Serviço 04/2020) foi concluída, em 19/11/2020, e o seu teor pode ser verificado no documento Relatório Acompanhamento de Serviços (SEI 0741774) (peça 30, p. 104 e 110-114).

127. Desse documento de análise da **Release 01** (peça 30, p. 111-114), vale destacar que, referente ao ateste do sistema em relação ao cumprimento dos requisitos funcionais, a

homologação do sistema se deu pela área requisitante e será formalizada por meio do Termo de Recebimento Definitivo, em que os fiscais técnico e requisitante assinam. Referente ao ateste técnico das entregas, conforme o item 5.8.1.2 do Termo de Referência, considerou-se que os artefatos atenderam os critérios de completude, consistência e forma, ressalvados alguns elementos passíveis de ajustes, nos termos do que prevê o item 5.8.1.5 do Termo de Referência.

128. Outrossim, relativo à aferição dos níveis mínimos de serviço, foi relatado atraso na entrega, prevista para 25/5/2020 e efetivamente levada a efeito em 19/6/2020, mas reportado que não foram identificadas falhas pela Contratante (MTur).

129. Finda-se, assim, a abordagem desta orientação, registrando que essa se encontra concluída, e por conseguinte também o encaminhamento do item 19.2, subitem 'e' (peça 33), uma vez que a orientação foi atendida pela conclusão da análise da **Release** 01 e disponibilização de seu conteúdo a esta Corte de Contas, para a análise em tela.

130. Outra orientação, também dirigida à fonte de risco relacionada a sistemas, desta feita para inserir, no sistema do Fungetur em desenvolvimento, ponto de controle que verifique o prévio cadastro de potenciais beneficiários no Cadastur:

‘Prazo para o controle integrado do cadastro prévio no Cadastur a ser implementado pelo sistema em desenvolvimento (peças 6, p. 10-11, e 9, p. 11).’

131. Tocante a essa orientação, o Plano de Ação consigna que a entidade responsável por essa atividade é a CGSIS/STII, e que o prazo previsto para a implementação da medida seria outubro/2020.

132. A CGCred mencionou também a realização de auditoria entre os meses de agosto e setembro de 2020, tendo como escopo as operações ocorridas entre junho de 2019 e agosto de 2020, para verificar a regularidade do Cadastur e dos contratos celebrados após publicação da Portaria-MTur 166/2019, que incluiu o Cadastur como critério obrigatório (peça 9, p. 13-77). Foi identificado inicialmente que a situação de 550 empresas contratantes não estava regular no Cadastur ou não podia ser aferida em verificação no sistema por número de CNPJ inexistente (peça 40, p. 53-55). A quantidade representaria cerca de 25% do total de contratos do Fungetur. Destarte, em 23/9/2020, foi encaminhado e-mail para todos os agentes financeiros que possuíssem pelo menos um caso de desconformidade, em um total de dez instituições. Após respostas, o número de 550 diminuiu para 32 casos que continuaram não inscritos no Cadastur, mesmo após a contratação ou que se inscreveram posteriormente à contratação.

133. Em que pese o volume final de operações afetadas ser pequeno em relação ao total de operações do Fungetur (32 para universo de cerca de 2000 operações, no período da apuração), o Fundo considerou o fato um alerta para observância à regra de cadastro regular no Cadastur prévio à contratação do Fundo, haja vista três novos casos terem sido identificados em setembro/2020.

134. Em plano de ação encaminhado em 24/11/2020 (peça 30, p. 16), a STII afirma que a integração com o Cadastur se encontra na **Release** 02 do Fungetur, entregue em 18/11/2020, tendo as funcionalidades previstas entregues em ambiente de homologação, de sorte que a equipe responsável estava, na ocasião, validando e homologando as funcionalidades em questão, enquanto o prazo informado, em observância à presente orientação, foi de dezembro/2020.

135. A última orientação proferida para tratar fonte de risco que se relaciona com sistemas, mas também com processos foi:

‘Criar controle para acompanhar a observância aos limites mínimo de 80% para micro, pequenas e médias empresas e máximo de 20% para grandes empresas (peças 6, p. 10, e 9, p. 11).’

136. Segundo a Cláusula Décima – Condições de Operação, em seu Parágrafo Décimo, dos termos aditivos celebrados entre MTur e agentes financeiros intermediadores credenciados, o percentual de distribuição do recurso disponível ao credenciado será de: mínimo de 80% dos recursos para micro, pequenas e médias empresas; e máximo de 20% para grandes empresas.

137. Quando o TCU prestou a orientação em tela neste trabalho, o Fungetur alegou que esta atividade é constantemente realizada pela CGCred por meio de análise dos relatórios mensais encaminhados pelos agentes financeiros e seu resultado é disponibilizado na aba transparência, na página do Fungetur na internet (peça 9, p. 11). A CGCred foi além e informou que todos os agentes financeiros têm seguido essa regra, com exceção do Banco do Estado de Sergipe (Banese), que no período de 2018 até outubro/2020, destinou apenas 28% do valor contratado (R\$ 2.328.964,51) a micro, pequenas e médias empresas, sendo os demais 72% (R\$ 5.864.655,91) a contratantes de grande porte, pelo que fora solicitado ‘atenção especial às micro e pequenas empresas’ (peças 30, p. 8-20, e 40, p. 48-49).

138. Segundo a Lei 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, em seu art. 11, prevê que a execução e a consecução das metas da política devem ser compatibilizadas com as demais políticas públicas de forma que os planos, programas e projetos das diversas áreas do governo federal venham a incentivar o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte de turismo.

139. Além dessa lei, o Contrato Administrativo 6/2017, celebrado entre MTur e Banese, prevê em diversas cláusulas o tratamento preferencial a ser dado às micro, pequenas e médias empresas (Cláusula Primeira – Objeto, Cláusula Nona – Aplicação dos Recursos e Parágrafo Décimo da Cláusula Décima – Condições de Operação), bem como estipula a aplicação de medidas administrativas (Cláusula Décima Quinta – Medidas Administrativas), em caso de descumprimento das disposições contidas no respectivo contrato, assegurado o contraditório e a ampla defesa, mediante prévia notificação por escrito a ser atendida no prazo de cinco dias úteis com a regularização da situação ou apresentação de defesa por parte da contratada (Cláusula Décima Sexta – Inadimplemento) (peças 41, p. 252-263, e 43, p. 300-304).

140. Ocorre que, pouco mais de um mês após a notificação, a Coordenação de Apoio ao Fungetur (CAF) comunicou ao Banese que ele se encontrava apto a receber mais recursos do Fundo, sem qualquer menção ao ocorrido por parte do MTur e Banese (peça 40, p. 50-52).

141. Conclui-se que, sem sistema que faça verificação automática, para se certificar do cumprimento da regra, qualquer usuário consultante precisa realizar os necessários cálculos matemáticos, bem assim, a regra em questão pode ser descumprida, revelando que há risco residual de concessão preferencial de financiamentos a empresas de grande porte.

142. Outrossim, no caso do Banese, o evento indesejável em tela, de concessão de financiamento em inobservância a critérios de conformidade com as normas que regulam o Fungetur (no caso em exame, o Contrato Administrativo 6/2017), deixou de ser risco ao se tornar fato consumado, pelo que se propõe ao TCU **dar ciência** ao Ministério do Turismo que o descumprimento das disposições contidas nos contratos administrativos celebrados pelo MTur para intermediação na concessão de financiamentos com recursos do Fungetur, sem ensejar por parte da UJ, na condição de contratante, a adoção de medida efetiva para que a contratada regularize sua situação ou apresente sua defesa, assegurado o contraditório e a ampla defesa, conforme verificado na execução em 2020 do contrato administrativo firmado entre Ministério do Turismo e Banco do Estado de Sergipe, descumpra as Cláusulas Décima Quinta – Medidas Administrativas – e Décima Sexta – Inadimplemento – do Contrato Administrativo 6/2017 (Processo SEI 72031.004420/2017-65).

143. Outra orientação para mitigar tais riscos de financiamento em desconformidade com as normas vigentes, desta feita, para tratar fonte de risco relacionada a processos:

‘Prazo máximo para finalizar a definição dos manuais de procedimentos que regulamentem e detalhem, ao menos, as principais atividades de controle relacionadas à concessão de financiamentos por meio do Fungetur; e, no final deste prazo, encaminhar o resultado (peça 6, p. 9, e 9, p. 11).’

144. Na análise do Plano de Ação, verificou-se confusão, por parte do MTur, entre esta orientação (elaboração de manual para uso interno da UJ) e a orientação efetuada em face do

Risco 5 (elaboração de **e-book** para divulgação junto ao público externo), que implicou a não implementação no prazo daquela orientação, ora em comento. Por isso, foi objeto de diligência encaminhar cópia, em meio eletrônico, do manual de procedimentos com as principais atividades de controle afetas ao Fungetur (peça 33, p. 8, item 19.2, subitem ‘h’).

145. Em que pese a elaboração de manuais de divulgação do Fungetur, encaminhados a potenciais tomadores cadastrados no Cadastur e a agentes financeiros credenciados, atendendo à orientação do Risco 5, o MTur referiu o seguinte (peça 30, p. 18, item 22):

‘Em relação a manuais de procedimentos de natureza interna, tendo em vista a reestruturação pela qual passa o Ministério do Turismo, e em virtude da alteração da estrutura e a criação recente da Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, bem como a criação da Coordenação-Geral de Apoio ao Crédito, não houve tempo hábil para que fossem direcionados esforços no sentido da edição de manuais internos. Diante do aumento da demanda de trabalho e da necessidade de atendimento aos mecanismos do Fungetur para a operacionalização e escoamento dos recursos recebidos, decidimos concentrar os esforços no contexto emergencial acarretado pelo Coronavírus.’

146. Resta esclarecido que a orientação em exame ainda não foi observada até o presente momento, tampouco o encaminhamento proposto no item 19.2, subitem ‘h’ da análise à peça 33, o que reforça a probabilidade de ocorrência do Risco 7, em tela.

147. Referente à fonte de risco relacionada a processos, emitiu-se uma última orientação, para aperfeiçoar o processo de acompanhamento, bem como na promoção da transparência e do controle social, de sorte a assegurar a produção de dados úteis à avaliação da política:

‘Emissão e divulgação periódica na página do Fungetur na internet de relatório gerencial que demonstre: a) a observância aos requisitos de conformidade com as normas que regulam os recursos extraordinários abertos pela MP 963/2020; b) as metas de resultado; c) o efetivo resultado do período (peças 6, p. 11-12, e 9, p. 11).’

148. Consoante reportado no item 43 retro, o MTur encaminhou em setembro, novembro e dezembro de 2020 relatórios consolidados com valor acumulado de recursos do Fungetur alocados pelos agentes de forma individualizada (peças 9, p. 13-77, 30, p. 135-167, e 35), revelando divulgação periódica de dados do Fundo, o que foi atestado pela equipe de acompanhamento com a obtenção do relatório publicado no sítio eletrônico do Fungetur em 19/2/2021 (peça 42, p. 1-54).

149. Todavia, segundo a CGCred (peça 30, p. 19, item 26), o sistema, ainda que em produção, será suprido por informações enviadas por agentes financeiros, assim como é realizado o acompanhamento atualmente. Noutros termos: o funcionamento do sistema agilizará o acompanhamento que já é realizado hoje manualmente, mas continuará sendo suprido por informações declarativas prestadas pelas instituições intermediadoras do Fundo, o que revela fragilidade em relação à fidedignidade da informação registrada no sistema, a qual não será saneada pelo sistema em desenvolvimento.

150. Por fim, a despeito dos riscos causados por essa fragilidade (relatórios e sistemas baseados em informações declarativas), os relatórios enviados pelo Fungetur demonstram que houve evolução no atendimento à orientação em comento, restando avançar para além das informações prestadas atualmente (recursos empenhados, liberados e contratados, bem como empregos mantidos e gerados), de sorte a melhorar a fidedignidade da informação, assim como fixar e acompanhar objetivos, metas e indicadores (peças 9, p. 13-77, 30, p. 8-20 e 135-167, e 35).

151. No tocante à estrutura organizacional como fonte de risco, foi orientado à Assessoria Especial de Controle Interno do MTur o seguinte:

‘Acompanhamento e oportunas avaliações dos controles internos (peças 6, p. 10, e 9, p. 11).’

152. Inicialmente, sobre essa orientação, a AECI alegara que o controle interno primordial da execução dos recursos da MP 963/2020 deve ser exercido por meio de controle primário, isto é,

pela própria Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões (Snaic), unidade responsável pelo Fungetur, e outras unidades da área-meio do MTur, como a STII e a Cogep, correspondente à primeira linha de defesa, prevista na IN-SFC/CGU 3/2017. Por meio dessa linha de defesa, os gestores devem identificar, avaliar, controlar e mitigar riscos afetos a seus processos (peças 9, p. 7-8, e 33, p. 4-5).

153. A IN-SFC/CGU 3/2017, nos itens 11, 12 e 13 do seu anexo, que trata do Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, prevê que instâncias de segunda linha de defesa (AECI e outras estruturas definidas pelos próprios órgãos) objetivam garantir que atividades da primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada, apoiando o desenvolvimento dos controles internos da gestão e realizando atividades de supervisão e de monitoramento das atividades efetuadas no âmbito da primeira linha de defesa.

154. Segundo a Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU 1/2016, que trata dos controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, são componentes dos controles internos da gestão o ambiente de controle interno da entidade, a avaliação de risco, as atividades de controles internos, a informação e comunicação e o monitoramento (art. 2º, IV), este último efetuado por meio de avaliações específicas ou monitoramento contínuo realizados sobre todos os demais componentes de controles internos (art. 11, V). Para tanto, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal podem estabelecer instâncias de segunda linha (art. 6º).

155. Entretanto, a AECI alegou que atuará considerando as diversas outras atribuições, a prioridade das demandas, o quadro enxuto de pessoal e o acréscimo de trabalho fruto da incorporação do Ministério da Cultura, que trouxe sobrecarga a suas atribuições (peças 9, p. 7-8, e 30, p. 3-6).

156. A despeito das dificuldades, a AECI referiu que, em 9/11/2020, organizou e conduziu reunião com representantes do Gabinete do Ministro, da Snaic, em que a AECI prestou orientações, esclarecimentos e alertas sobre apontamentos do TCU (peça 30, p. 69-76).

157. Diante disso, considerando que a AECI poderá dar continuidade a sua contribuição na eventual incorporação de força de trabalho egressa da AECI do extinto Ministério da Cultura, verifica-se, no tocante a este acompanhamento, a implementação da presente orientação.

158. Ainda no tocante à estrutura organizacional como fonte de risco, foi orientado ao Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) do MTur o seguinte:

‘Assessoramento aos gestores do Fungetur na definição dos riscos e controles (peças 6, p. 10, e 9, p. 11).’

159. No exame do Plano de Ação, verificara-se que a AECI recomendou ao titular da Snaic que, como unidade responsável pelo Fungetur e membro do Comitê do CGRC/MTur, acionasse os responsáveis pela pauta de reuniões do Comitê e informasse a necessidade de inserir a Matriz de Riscos e Plano de Ação do presente Acompanhamento na reunião do CGRC para a alta administração poder deliberar quanto à definição dos riscos e controles pertinentes (peças 9, p. 9, e 33, p. 5). Como não houve desdobramento a respeito, foi diligenciado ao MTur (peça 33, p. 8, item 19.2):

i) encaminhar cópia, em meio eletrônico, de evidência de que o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) do MTur foi acionado para tratar da Matriz de Riscos e Plano de Ação do presente Acompanhamento na reunião do CGRC para a alta administração poder deliberar quanto à definição dos riscos e controles pertinentes; (peça 33, p. 8, item 19.2)

160. Na manifestação sobre o referido exame da equipe de acompanhamento, a AECI informa que o setor responsável por se pronunciar sobre essa questão, o CGRC/MTur, até o momento da comunicação a esta Corte, em 25/11/2020, ainda não havia tido a primeira reunião após a recomposição por que passou o Comitê, em 11/11/2020 (peças 29 e 30, p. 3-6).

161. Porém, a AECI informou ao Gabinete do Ministro e aos demais gabinetes das Secretarias do MTur sobre a necessidade de, na próxima reunião do CGRC, tratar da Matriz de Riscos e Plano

de Ação do presente acompanhamento. Nesse diapasão, a AECI informou que a reunião do CGRC/MTur estava prevista para ocorrer em dezembro/2020, na qual, dentre outros assuntos, os citados temas seriam pautados por representante do Gabinete do Ministro e pelo titular da Snaic.

162. Assim, até o momento da manifestação do MTur, a orientação não tinha sido seguida, tampouco atendido o item 19.2, subitem 'i', do encaminhamento da análise à peça 33.

III. CONCLUSÃO

163. O presente acompanhamento, iniciado em 6/7/2020, possibilitou mapear oito riscos associados à solução adotada, ao credenciamento dos agentes financeiros, à execução das operações de crédito e aos controles. As análises empreendidas permitiram concluir que a forma de execução dos recursos extraordinários abertos pela MP 963/2020, mediante realização de operações financeiras coordenadas pelo Fungetur, que opera por meio de agentes financeiros que lhe são credenciados por força de contrato administrativo celebrados com o MTur, a despeito da evolução ao longo do presente trabalho, pode dificultar a realização dos objetivos que motivaram a abertura dos referidos recursos.

164. Por se tratar de uma política passiva, dependente das vontades e capacidades dos agentes envolvidos (agentes financeiros e prestadores de serviços turísticos), as quais são impactadas por exigências e circunstâncias que tendem a enfraquecê-las, como ganhos insatisfatórios por parte dos agentes financeiros, rede credenciada com pouca capilaridade, bem como altos encargos financeiros, desconhecimento e dificuldades em cumprir requisitos de adesão ao crédito por parte de seus tomadores, a ação do Fungetur pode não ter desempenho decisivo no combate aos efeitos gerados pela crise do novo coronavírus (Covid 19), vide o fato de menos de um quinto dos recursos abertos com a MP 963/2020 ter sido efetivamente concedido ao público-alvo.

165. Para tratar as causas e/ou minimizar o impacto de tais problemas, de natureza operacional, a equipe deste trabalho observou que o Fungetur adotou algumas medidas, a saber: aumento da capilaridade da rede, a partir de edital de 7/7/2020 para credenciamento de novas instituições; redução do limite dos encargos financeiros, com a alteração de INPC + 5% para Selic + 5%; divulgação do Fundo por **e-book**, manual e reuniões com entidades representativas; e alteração legislativa (Lei 14.043/2020) que permitiu instituição financeira credenciada no Fungetur aderir ao Pronampe e requerer garantia do FGO.

166. No tocante à conformidade do funcionamento do Fungetur, se desde sua criação, em 2003, até a edição da MP 963/2020, o MTur executara pouco mais de R\$ 4 bilhões, segundo extração do SIOP de 28/9/2020, a dotação de R\$ 5 bilhões via créditos extraordinários trouxe um desafio grande de controle para essa pasta ministerial. Nesse sentido, o atraso na implantação de sistema em desenvolvimento no MTur para registro e acompanhamento das operações de crédito firmadas com recursos do Fungetur pressiona a unidade do ministério responsável pelo Fundo, a CGCred, que conta com força de trabalho de nove pessoas, bem como eleva significativamente os riscos de acompanhamento da regularidade das operações e da efetividade da política.

167. Para tanto, a equipe de acompanhamento proferiu orientações direcionadas a possíveis fontes desses riscos de conformidade: pessoas (plano de alocação temporária de força de trabalho), sistemas (sobre o desenvolvimento do sistema do Fungetur, reforçar supervisão sobre a empresa contratada responsável, analisar as entregas e implantar controles para observância dos critérios do Fungetur), processos (elaborar manual de procedimentos de controle, produzir insumos para avaliação e efetivo controle da política), e estrutura organizacional (acompanhamento da AECI-MTur e assessoramento do Comitê de Governança, Riscos e Controles na definição dos riscos e controles).

168. Diante disso, concluído este ciclo de exames e esclarecimentos, considera-se que o objetivo do acompanhamento foi atingido e, assim, propõe-se ao TCU dar ciência ao MTur de duas impropriedades constatadas, efetuar oitiva do MTur a ser tratada em processo apartado, informar às partes interessadas a situação do Fungetur e os riscos remanescentes, bem como o

encerramento destes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno-TCU, sem prejuízo de que haja futuras ações de controle por parte do TCU no objeto em questão.

169. A oitiva mencionada se refere ao fato de que todo o valor disponível do Fungetur já foi liquidado e R\$ 3,07 bilhões já foram pagos, apesar da baixa contratação geral (R\$ 650 milhões); o que pode indicar descumprimento dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e o art. 27 do Decreto 93.872/1986; e do próprio procedimento do fundo de se transferir o recurso em duas parcelas, de acordo com a dinâmica de escoamento.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

170.1. Com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno do TCU, a **oitiva** do Ministério do Turismo, para que se manifeste, em até 15 (quinze) dias, quanto aos seguintes fatos:

a) Liquidação total dos R\$ 5 bilhões disponibilizados via créditos extraordinários, abertos via MP 963/2020, convertida na Lei 14.051/2020, quando a contratação efetiva nos agentes financeiros credenciados estava em aproximadamente R\$ 650 milhões; o que estaria descumprindo os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e o art. 27 do Decreto 93.872/1986;

b) Pagamento aos agentes financeiros credenciados no montante de aproximadamente R\$ 3,07 bilhões, quando a contratação efetiva nos agentes financeiros credenciados estava em aproximadamente R\$ 650 milhões; descumprindo o procedimento do fundo de se transferir o recurso em duas parcelas, de acordo com a dinâmica de escoamento (conforme informado ao TCU).

170.2. **Dar ciência** ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

170.2.1. propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas sem a devida avaliação (estudo prévio), conforme verificado no aporte de R\$ 5 bilhões no Fungetur, obtidos mediante abertura de créditos extraordinários pela MP 963/2020, não observa o art. 4º, inciso VII, do Decreto 9.203/2017, que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e

170.2.2. o descumprimento das disposições contidas nos contratos administrativos celebrados pelo MTur para intermediação na concessão de financiamentos com recursos do Fungetur, sem ensejar por parte da UJ, na condição de contratante, a adoção de medida efetiva para que a contratada regularize sua situação ou apresente sua defesa, assegurado o contraditório e a ampla defesa, conforme verificado na execução em 2020 do contrato administrativo firmado entre Ministério do Turismo e Banco do Estado de Sergipe, descumpra as Cláusulas Décima Quinta – Medidas Administrativas – e Décima Sexta – Inadimplemento – do Contrato Administrativo 6/2017 (Processo SEI 72031.004420/2017-65).

170.3. **Encaminhar** cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida para o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Turismo (AECI/MTur) e à Secretaria Executiva do Ministério do Turismo (SE/MTur), para conhecimento e auxílio em eventual tomada de decisão, alertando que esta Corte de Contas apontou oito eventos de risco relacionados a diversas etapas/processos de execução dos recursos obtidos com os créditos extraordinários abertos pela MP 963/2020 (convertida na Lei 14.051/2020), sendo que os riscos abaixo descritos poderão oportunizar futuras ações de controle por parte deste Tribunal:

170.3.1. Baixo interesse dos agentes financeiros autorizados a operar os recursos da MP 963/2020 em face de ganhos desvantajosos em comparação com outras operações existentes no mercado;

170.3.2. Concentração dos recursos em áreas específicas do país face à diminuta rede de agentes financeiros credenciados para operar com os recursos oriundos da MP 963/2020;

170.3.3. Desinteresse dos prestadores de turismo no empréstimo oferecido pelo Fungetur em razão de altos encargos financeiros previstos;

- 170.3.4. Desconhecimento pelo público-alvo da linha de crédito do Fungetur;
- 170.3.5. Excesso de garantias exigidas dos agentes operadores do turismo pode desestimulá-los a tomar o crédito;
- 170.3.6. Destinação de recursos para fins alheios ao objetivo e às finalidades do crédito extraordinário; e
- 170.3.7. Insumos insuficientes para avaliação e efetivo controle do Fungetur.
- 170.4. **Informar** ao Ministério da Economia, Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19, coordenado pela Procuradoria-Geral da República), à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR), à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados (Cindra), à Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao Coronavírus, que o Tribunal de Contas da União avaliou a implementação no período de 6/7/2020 a 19/2/2021 dos recursos obtidos com os créditos extraordinários abertos pela MP 963/2020 (convertida na Lei 14.051/2020) e verificou que, **até 19/2/2021**, mais de nove meses após a edição da referida MP, que abriu créditos extraordinários a favor do Fungetur no montante de R\$ 5 bilhões para enfrentamento à crise gerada pela Covid-19 no setor de Turismo:
- 170.4.1. Foram contratados quase R\$ 650 milhões em créditos para mutuários (correspondentes a 13% do total), restando R\$ 4,35 bilhões (87%) ainda sem aplicação efetiva para auxílio ao setor;
- 170.4.2. Do total contratado, aproximadamente R\$ 632 milhões (97,2%) foram destinados para beneficiários das regiões Sul e Sudeste do país, mantendo a trajetória histórica de concentração dos recursos do Fungetur naquelas regiões do país;
- 170.4.3. Até janeiro de 2021, com exceção de cinco estados (Sergipe, Mato Grosso, Alagoas, Goiás e Piauí), não havia ocorrido contratação alguma em estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, formadas por vinte unidades federativas;
- 170.4.4. Do total de R\$ 3,2 bilhões liberados pelo Fungetur a dezessete instituições financeiras credenciadas, aproximadamente R\$ 1,7 bilhão (53%) se encontra em poder de duas instituições, que ainda não firmaram contratação alguma: Caixa Econômica Federal (R\$ 1,2 bilhão) e Banco Regional de Brasília (R\$ 521 milhões). Noutros termos, a despeito da urgência provocada pela crise sanitária e seus efeitos econômicos deletérios, mais da metade dos recursos liberados se encontram represados nos agentes financeiros;
- 170.4.5. O controle dos créditos concedidos pelo Fungetur é feito atualmente de forma manual, sendo insuficiente para fazer frente aos riscos de conformidade na concessão de créditos, devido a: (i) volume de recursos geridos; (ii) ausência de manuais de procedimentos que regulamentem e detalhem, ao menos, as principais atividades de controle relacionadas à concessão de financiamentos por meio do Fungetur; (iii) quantidade de agentes financeiros credenciados para coordenar (28); (iv) baixa quantidade de pessoal disponível no Fungetur; e (v) o sistema que está em criação para gestão da política encontra-se atrasado, sendo constatados problemas com a empresa contratada; e
- 170.4.6. A despeito de uma certa evolução verificada ao longo do presente acompanhamento, por se tratar de uma política passiva, dependente das vontades e capacidades dos agentes envolvidos (agentes financeiros e prestadores de serviços turísticos), as quais são impactadas por exigências e circunstâncias que tendem a enfraquecê-las, como ganhos insatisfatórios por parte dos agentes financeiros, rede credenciada com pouca capilaridade, bem como altos encargos financeiros em comparação com outras linhas, desconhecimento e dificuldades em cumprir requisitos de adesão ao crédito por parte de seus tomadores, a ação do Fungetur **pode não** ter desempenho decisivo no combate aos efeitos gerados pela crise do novo coronavírus (Covid 19) no setor de Turismo.

170.5. **Autorizar**, com fundamento no art. 250, §6º, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 43 da Resolução TCU 259/2014, a autuação de processo apartado para analisar as respostas obtidas por meio da oitiva proposta no item 170.1 acima.

170.6. **Fazer constar**, com fundamento no art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, comunicação do relator ao colegiado, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, no sentido de encaminhar cópia desta instrução à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), para que tome conhecimento dos itens 60-75 desta instrução, e à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), para que tome conhecimento dos itens 114-122.

170.7. **Arquivar** o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno-TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se do Relatório de Acompanhamento com o objetivo de acompanhar e avaliar as ações empreendidas pelo Fundo Geral de Turismo – Fungetur do Ministério do Turismo – Mtur, no que tange à aplicação e ao controle dos créditos extraordinários abertos, no valor de R\$ 5 bilhões, pela Medida Provisória – MP 963/2020, posteriormente convertida na Lei 14.051/2020.

2. A ação de controle foi conduzida e realizada pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesenvolvimento, no âmbito do Programa Especial de Atuação no Enfrentamento à Crise da Covid-19 – COOPERA instituído por este Tribunal, com vistas a apoiar o gestor público e a sociedade no desempenho de ações emergenciais adotadas para o enfrentamento da crise decorrente da Covid-19.

3. O primeiro trabalho emitido no curso do presente Acompanhamento foi realizado no ano de 2020, tendo sido apreciado por meio do Acórdão 3019/2020-Plenário, de minha lavra.

4. Foram identificados riscos que poderiam dificultar ou impedir o alcance dos objetivos pretendidos, agrupados da seguinte forma: a) riscos associados à solução adotada; b) riscos associados ao credenciamento dos agentes financeiros; c) riscos associados à execução das operações de crédito; e d) riscos associados aos controles.

5. Concluiu-se, na ocasião, que a forma de execução dos recursos extraordinários poderia dificultar a realização dos objetivos que motivaram a abertura dos referidos créditos. Ademais, verificou-se que a ação poderia não ter um desempenho decisivo, em vista de ser uma política passiva, que depende da vontade dos agentes envolvidos.

6. Nesse sentido, ao longo do trabalho, foram encaminhadas diversas sugestões e orientações pela unidade especializada ao Fungetur, a fim de mitigar os riscos apontados, em 2/9/2020, no bojo da Matriz de Avaliação de Riscos, a serem acompanhadas nas próximas fases deste trabalho via Plano de Ação, com o objetivo de contribuir tempestiva e oportunamente para o aprimoramento da atuação da administração pública.

7. Nesta fase, a unidade técnica analisou os documentos, informações e manifestações encaminhados pelo Mtur (peças 29-31 e 36), bem como o cronograma atualizado de implementação de medidas que visam a minimizar a ocorrência de riscos que podem impactar o bom resultado da política adotada por aquele Ministério para o enfrentamento à crise gerada pela Covid-19, em favor do setor econômico do turismo no Brasil. Ademais, elaborou-se uma Matriz de Avaliação de Riscos atualizada, após trocas de comunicação entre o TCU e o Fungetur (peça 44).

II

Avaliação dos riscos e da implementação das respectivas orientações do plano de ação

8. No que tange ao risco associado à solução adotada, a equipe técnica constatou a ausência de estudo prévio para demonstrar que a aplicação dos recursos por meio do Fungetur era a mais adequada e vantajosa.

9. Não consta, na Exposição de Motivos do processo administrativo que subsidiou a proposta da MP 963/2020 de abertura de créditos extraordinários para o Fungetur, qualquer documento que analise custo-benefício e possíveis alternativas para enfrentar o problema a ser solucionado, em desconformidade com o Decreto 9.203/2017, que trata da política de governança da administração pública federal. Existem, inclusive, outras políticas já adotadas para enfrentar o mesmo problema, as quais também contemplam o público-alvo prioritário do Fungetur de micro, pequenas e médias empresas: o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac); fatos que não foram examinados à época da elaboração da Medida Provisória.

10. Concluiu-se que o Mtur não realizou qualquer análise de custo/benefício nem conjecturou alternativas para a execução dos recursos obtidos com a respectiva abertura de créditos extraordinários, a fim de comprovar que a aplicação, via Fungetur, era a melhor medida a ser adotada para o setor do turismo, bem como se os R\$ 5 bilhões seriam de fato montante necessário para responder aos efeitos

econômicos e sanitários da pandemia da Covid-19 naquele setor (Risco 1 do Plano de Ação – peça 6, p. 3-4 e peças 8, p. 3-4 e 15-16, e 19).

11. O Fungetur alegou falta de tempo hábil para a realização do questionado estudo, em decorrência da repentina pandemia da Covid 19. Ocorre que essa justificativa não condiz com o tempo transcorrido entre a solicitação de reconhecimento de estado de calamidade pública, contida na Mensagem Presidencial 93/2020, e a publicação do Aviso de Credenciamento (111 dias após), tampouco com o período entre a referida mensagem presidencial e a primeira liberação de recursos da MP 963/2020 (77 dias).

12. A alegada urgência da medida a ser implementada não condiz com os fatos narrados acima, bem como não foram encaminhados novos elementos acerca desse achado desde a primeira instrução inserta à peça 19, de modo que, em consonância com o entendimento da equipe técnica, compreendo que a elaboração de um estudo mínimo acerca dos prós e contras, custos e benefícios, bem como possíveis consequências da ação a ser adotada poderia trazer benefícios superiores a qualquer perda adicional que o setor pudesse sofrer sem a implementação da medida ora em discussão.

13. Corroborava esse entendimento o baixo percentual de 13% de efetiva contratação de créditos pelas empresas tomadoras junto aos agentes financeiros (referente aos R\$ 650 milhões contratados em relação aos R\$ 5 bilhões liberados pela MP 963/2020, até 19/2/2021 – peça 42, p. 69).

14. Desse modo, atentando para o fato de que os recursos a título de créditos extraordinários já foram liberados, acompanho a proposta de encaminhamento da unidade especializada, no sentido de que esta Corte de Contas dê ciência ao Ministério do Turismo que propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas sem a devida avaliação (estudo prévio), conforme verificado no aporte de R\$ 5 bilhões no Fungetur, obtidos mediante abertura de créditos extraordinários pela MP 963/2020, não observam o disposto no art. 4º, inciso VII, do Decreto 9.203/2017, que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

15. Com relação ao credenciamento dos agentes financeiros, foram verificados dois riscos: o baixo interesse desses agentes autorizados a operar os recursos da MP 963/2020, tendo em vista os ganhos desvantajosos em comparação com outras operações existentes no mercado, e a concentração dos recursos em áreas específicas do País, face à diminuta rede de agentes financeiros credenciados para operar com os recursos oriundos da Medida Provisória.

16. No que tange ao primeiro risco, relativo ao baixo interesse de agentes financeiros, a unidade técnica apontou que o Mtur efetivou medidas a fim de ampliar a rede de tais agentes, bem como mitigou-se parte do risco apontado, pela promulgação da Lei 14.043/2020, oriunda da MP 944/2020, em razão de os agentes financeiros do Fungetur poderem aderir ao Pronampe e requerer garantia do Fundo Garantidor de Operações – FGO, o que aumenta a segurança daquelas instituições.

17. Houve o aumento do rol de credenciados, mas há necessidade e possibilidade de incrementos, visto que há oito unidades da federação sem agentes financeiros locais credenciados, e o Banco do Brasil, instituição nacional relevante, não se credenciou junto ao Fungetur. Importante ressaltar que, dos 28 (vinte e oito) agentes credenciados, 11 (onze) não concederam empréstimos com recursos da MP 963/2020, quais sejam: Caixa, agências estaduais de fomento da Bahia, Tocantins, Amapá e Pernambuco, BRB/DF, Banpará, BNB, Banco da Amazônia, Bancoob e Cresol. Além dessas instituições, para outras quatro credenciadas, não houve sequer empenho: Bradesco, Banco Safra, Ailos e Agência de Fomento do Rio Grande do Norte (peça 42, p. 73). Assim, entende-se que o risco em tela ainda é considerável.

18. Sobre o risco referente a uma possível concentração dos recursos abertos em áreas específicas do País, já foi registrado que a baixa capilaridade da rede de atendimento é um obstáculo para a boa distribuição dos recursos do Fungetur, o qual se baseia em um desenho de política passiva, dependendo tanto da vontade de agentes financeiros e da consequente capilaridade como da vontade e capacidade das empresas tomadoras.

19. Segundo dados do Mtur, do total de recursos liberados até agosto/2020, 93,2% foram para instituições situadas nas regiões Sul e Sudeste, e até o mesmo mês daquele ano, com exceção dos

estados de Alagoas e Piauí, não havia sido liberada qualquer quantia desses recursos para instituições de estados nordestinos, em que há forte atuação do mercado turístico (peças 7, p. 4-5, 9, p. 11, 19, p. 15-17, e 34).

20. Considerando tais fatos, foram efetuadas duas orientações pela unidade técnica, dirigidas ao processo de credenciamento, no que tange a dar andamento às tratativas para credenciar novas instituições, bem como encaminhar mensalmente a relação de agentes financeiros credenciados, com o valor acumulado de recursos alocados de forma individualizada pelos agentes.

21. Em relação às tratativas para credenciar novas instituições, o compulsar dos autos revelou comunicações trocadas com instituições interessadas no credenciamento junto ao Fungetur, o que demonstrou atuação da entidade dirigida à ampliação da rede de agentes credenciados. Além disso, apontou-se nos itens 16 e 17, **retro**, medidas implementadas a fim de mitigar o risco ora indicado.

22. Acerca da outra orientação, constam da página eletrônica do Fundo em tela, na aba transparência, dados acerca das operações contratadas, **ranking** das instituições credenciadas, relatório estatístico e relatório de escoamento da MP 963/2020. Entende-se, portanto, que foi seguida a orientação do risco em comento.

23. Ainda se verifica o desacerto entre público elegível e beneficiários efetivos, apesar de avanços relacionados à ampliação da rede credenciada, haja vista que as regiões menos desenvolvidas têm maior dificuldade de serem contempladas pela ação do Fundo. Persiste, portanto, a necessidade de melhorias, mormente na participação de instituições públicas de amplo alcance, que podem ter papel decisivo na melhor distribuição de recursos do Fungetur, a exemplo da Caixa, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia.

24. Passa-se a discorrer acerca dos documentos apresentados pelo Fungetur em resposta aos riscos associados à execução das operações de crédito, quais sejam: i) desinteresse dos agentes operadores de turismo no empréstimo oferecido pelo Fungetur, em razão dos altos encargos financeiros envolvidos; ii) baixa utilização dos recursos em função de eventual desconhecimento pelo público-alvo da linha de crédito oferecida pelo Fungetur; e iii) excesso de garantias exigidas dos agentes operadores do turismo pode desestimulá-los a tomar o crédito.

25. Concluiu-se que os altos encargos financeiros exigidos do público-alvo poderiam desestimular a contratação de empréstimos, visto que existem outras linhas de crédito mais competitivas.

26. No decorrer da elaboração do trabalho, foram verificadas mudanças objetivando reduzir esse risco, no intuito de aumentar o interesse dos agentes intermediadores, como a possibilidade de os interessados em contratar os créditos poderem aderir ao Pronampe e requerer garantia do Fundo Garantidor de Operações – FGO, bem como a alteração dos encargos financeiros, substituindo a correção monetária dos recursos pela taxa Selic, o que tende a ser mais benéfico.

27. Apesar disso, o que se observa é que, passados mais de sete meses do início do trabalho em discussão, ainda se verificam indícios de ocorrência do risco de desinteresse dos agentes financeiros intermediadores do Fungetur, em benefício de outras linhas de crédito mais vantajosas.

28. As instituições financeiras que celebraram os contratos administrativos com o Fungetur, para fazer a intermediação na concessão de financiamentos com valores mais vultosos, são, em ordem decrescente, Caixa, Bancoob, BRB e BNB. Até 19/2/2021, havia ocorrido liberação de recursos do Fundo apenas para Caixa e BRB, e as instituições já mencionadas não efetuaram, até fevereiro de 2021, contratação alguma com recursos do Fundo, em que pese terem feito contratações com outras linhas de crédito disponibilizadas para combater os efeitos da pandemia.

29. Outra situação apontada pela unidade técnica é que não restam claros quais os critérios utilizados pelo Fungetur para estabelecer valores contratuais inicialmente altos para bancos operadores que nunca haviam operado com a linha de crédito do Fundo ou que tinham realizado poucas contratações antes da emissão da MP 963/2020.

30. Soma-se à situação apontada, o fato de o Fungetur ter descumprido a própria dinâmica de distribuição de recursos estipulada internamente (peça 7, p. 2), baseada na performance das instituições

financeiras, de modo que todo o valor disponível do Fundo já teria sido liquidado, o que equivale a reconhecer o direito dos agentes financeiros de receber sua parte dos recursos. Conforme informações extraídas do Siafi, em dezembro de 2020, R\$ 3,07 bilhões haviam sido pagos, apesar da baixa contratação geral no montante de R\$ 650 milhões.

31. A respeito dessa dinâmica, transcreve-se excerto da resposta do Fungetur ao Ofício TCU 04-73/2020, por meio do qual questionou-se acerca da distribuição dos recursos prevista/planejada conforme o agente financeiro credenciado (peça 7, p. 2):

“2.2.4 Considerando a abertura de crédito extraordinário no valor de 5 bilhões em favor do Fungetur, serão disponibilizados às instituições financeiras credenciadas, com vistas à concessão de crédito, de acordo com as seguintes regras: 1º parcela: equivalente a 10% (dez por cento) do total de R\$ 5 bilhões distribuídos entre os agentes financeiros considerando o valor total empenhado à instituição; e

2º parcela: de acordo com a dinâmica de escoamento observada pela equipe técnica do Fungetur, após análise das operações contratadas, bem como àquelas que estão em análise e eventuais novos credenciamentos de agentes financeiros.”

32. Ainda sobre essa sistemática, cita-se que a Caixa não havia realizado contratação alguma com os R\$ 200 milhões recebidos, sendo destinados mais R\$ 1 bilhão à instituição, e que o BRB recebeu R\$ 521 milhões, apesar de não ter histórico algum de contratação na linha de crédito do Fungetur.

33. A unidade técnica aponta que, apenas para o ano de 2021, foi admitido, excepcionalmente, o empenho relativo a parcelas de despesas que serão executadas até 31 de dezembro deste exercício. Todavia, não há amparo para o procedimento de liquidação de despesas em 2020 sem os pressupostos legais e regulamentares que regem a gestão orçamentária e financeira da União, o que ocorreu no caso em análise.

34. Diante do exposto, entendo pertinente a proposta da SecexDesenvolvimento no sentido de promover a oitiva do Ministério do Turismo em processo apartado, para que se manifeste a respeito dos seguintes fatos:

34.1. liquidação total do valor de R\$ 5 bilhões disponibilizados via créditos extraordinários, quando a contratação efetiva nos agentes financeiros credenciados somava o montante aproximado de R\$ 650 milhões, em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e o art. 27 do Decreto 93.872/1986;

34.2. pagamento aos agentes financeiros credenciados no montante aproximado de R\$ 3,07 bilhões, quando a contratação efetiva nesses agentes estava em aproximadamente R\$ 650 milhões, descumprindo o procedimento do fundo de se transferir o recurso em duas parcelas, de acordo com a dinâmica de escoamento, conforme descrito no item 31 **retro**.

35. No que tange ao risco da baixa utilização dos recursos em função de eventual desconhecimento pelo público-alvo da linha de crédito oferecida pelo Fungetur, em razão da insuficiente divulgação, o Fundo informou que a elaboração do **e-book** para esclarecimento dos mutuários foi finalizada. De fato, constatou-se que o **e-book** foi enviado via **mailing** à toda a base de dados de empresários registrados no Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos – Cadastur. Foi ainda informado que são promovidas ações de caráter publicitário destinadas ao setor turístico, como webinários, workshops e eventos virtuais em parceria com instituições representativas de empresas desse setor econômico (peça 30, p. 18, item 21.4).

36. A unidade especializada entende que essas medidas atendem à orientação e ao encaminhamento apontados no item 6 **retro**, e propostos no item 19.2, subitens “c” e “d”, da análise à peça 33.

37. Assim, compreende-se que houve evolução na quantidade de contratações e no quantitativo de municípios alcançados, o que demonstra a expansão do conhecimento do público-alvo a respeito do Fungetur. Porém, considerando o volume de recursos disponibilizado pela Lei 14.051/2020 e a quantidade de municípios que receberam recursos do Fungetur (435), a quantidade de municípios do

País (5.570) e a quantidade de municípios inseridos no Mapa do Turismo Brasileiro (2.964), esse risco ainda requer ser tratado, a fim de que haja o incremento na disseminação de informações acerca do Fundo Geral de Turismo e a consequente majoração de créditos concedidos.

38. No que tange ao último risco associado à execução das operações de crédito, o de excesso de garantias exigidas dos agentes operadores do turismo que poderia desestimulá-los a tomar o crédito, como já mencionado anteriormente, foram tomadas medidas a fim de mitigá-lo, quais sejam, a permissão a agentes financeiros que operam o Fungetur para recorrer às garantias do FGO e a cobertura pelo BNDES FGI – Fundo de Garantia para Investimentos – em operações contratadas na modalidade FGI Crédito Livre.

39. Entretanto, ao analisar os números referentes às contratações de outros programas voltados à mitigação dos impactos da pandemia, foram firmados os seguintes quantitativos de contratos em relação a outros programas (a partir de 8/4/2020): BNDES-Giro (24.049), BNDES-FGI (135.959), Fampe (32.640), PESE (135.263) e Pronampe (516.790) (Fonte: ferramenta Emprestômetro, <https://datasebrae.com.br/emprestometro/>), frente aos 3.232 contratos firmados ao longo de 2020 no âmbito do Fungetur (peça 42, p. 60). Dessa forma, compreendo que o mencionado risco persiste e requer monitoramento.

40. Por fim, passa-se à análise dos aspectos principais tratados acerca dos riscos associados aos controles.

41. Constatou-se no presente trabalho que, até o momento da manifestação do Mtur, a orientação não tinha sido seguida, tampouco atendido o item 19.2, subitem “i”, do encaminhamento da análise à peça 33, transcrito a seguir:

“i) encaminhar cópia, em meio eletrônico, de evidência de que o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) do MTur foi acionado para tratar da Matriz de Riscos e Plano de Ação do presente Acompanhamento na reunião do CGRC para a alta administração poder deliberar quanto à definição dos riscos e controles pertinentes;”

42. A equipe de acompanhamento anotara que as deficiências ou ausência de controle do Fungetur no acompanhamento das operações de crédito poderiam dar azo à destinação dos recursos para fins estranhos aos objetivos do Fundo, bem como dar margem à destinação dos recursos para obras que não atendam aos requisitos do item 9.3 do Acórdão 2283/2020-TCU-Plenário (relator min. Bruno Dantas), que apreciou Acompanhamento de responsabilidade da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, a saber:

“(…) que esses recursos sejam destinados somente a obras civis para implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos que decorram da necessidade de adaptação da infraestrutura turística às novas exigências do mercado e das autoridades públicas em consequência da pandemia causada pela Covid-19 e (ou) sejam destinados a atender a retomada de obras paralisadas, referentes a empreendimentos privados, que, devido à pandemia, não puderam ser concluídas;”

43. No primeiro momento do acompanhamento, foram encaminhadas orientações para eliminar suas possíveis causas, tratando as fontes dos riscos, no caso: pessoas, sistemas, processos e estrutura organizacional.

44. No que tange à fonte pessoas, houve a incorporação da força de trabalho em 600 servidores do extinto Ministério da Cultura, e o mapeamento de competências para redimensionamento da força de trabalho do Mtur tem conclusão prevista para dezembro de 2021 e, como tal quantitativo de servidores é uma questão de difícil avaliação, a equipe de acompanhamento deixou ao alvitre do Mtur a sua condução.

45. Em relação à fonte de risco sistemas, verificou-se que o desenvolvimento do sistema informatizado, tendo como objeto permitir acompanhar, em tempo real, a realização das transações feitas com recursos do Fungetur, está em atraso, de modo que o controle das operações de crédito continua sendo feito por meio de planilha eletrônica, atualizada mensalmente. Em que pese essa situação já ter sido relatada no trabalho anterior, entendeu-se que o Mtur apresentou informações no

sentido de que a orientação de reforçar a supervisão no contrato e exigir da empresa contratada o cumprimento dos prazos ao longo do presente trabalho está sendo seguida.

46. A equipe de fiscalização verificou que, sem um sistema informatizado que faça verificação automática dos recursos disponíveis ao credenciado, para se certificar do cumprimento da observância aos limites mínimo de 80% para micro, pequenas e médias empresas e máximo de 20% para grandes empresas, os próprios usuários foram quem realizaram os respectivos cálculos matemáticos. Assim, a regra em questão pode ser descumprida, demonstrando que há um risco de concessão preferencial de financiamentos a empresas de grande porte.

47. Constatou-se, no presente trabalho, que o Banco do Estado de Sergipe – Banese, no período de 2018 até outubro/2020, destinou apenas 28% do valor contratado a micro, pequenas e médias empresas, sendo os demais 72% a contratantes de grande porte, sem que tenha sido adotada medida efetiva para que a contratada regularizasse tal situação, de modo que evento indesejável ora em discussão se concretizou, cabendo dar ciência ao Ministério do Turismo acerca desse descumprimento.

48. Já no tocante à orientação no sentido de o Fundo estabelecer prazo máximo para finalizar a definição dos manuais de procedimentos que regulamentem e detalhem, ao menos, as principais atividades de controle relacionadas à concessão de financiamentos, apontou-se que esta não foi cumprida, tendo o Fungetur argumentado que não houve tempo hábil para que fossem direcionados esforços no sentido da edição de manuais internos.

49. Em relação à fonte de risco processos, foi observada evolução no atendimento da orientação direcionada a aperfeiçoar o processo de acompanhamento, bem como a promover a transparência e o controle social, a fim de assegurar a produção de dados úteis e fidedignos à avaliação da política. Apesar disso, constatou-se que, mesmo com a instituição do novo sistema informatizado, este continuará sendo suprido por informações declarativas prestadas pelas instituições intermediadoras do Fundo, o que poderá continuar a gerar fragilidades quanto à fidedignidade das informações registradas no sistema.

50. No tocante à estrutura organizacional como fonte de risco, foi encaminhada orientação à Assessoria Especial de Controle Interno – AECI do Mtur para o acompanhamento e a avaliação dos controles internos. Constatou-se uma série de esforços do controle interno a fim de dar prosseguimento à orientação, realizando esclarecimentos e alertas sobre apontamentos do TCU de modo a organizar reuniões com representantes do Gabinete do Ministro do Turismo e da Secretaria Nacional de Atração de Investimentos, Parcerias e Concessões – Snaic.

51. Por derradeiro, foi orientado ao Comitê de Governança, Riscos e Controles – CGRC do Mtur que realizasse o assessoramento aos gestores do Fungetur na definição dos riscos e controles, entretanto o CGRC ainda não havia tido a primeira reunião após a recomposição por que passou o Comitê, em 11/11/2020, de forma que, até o momento da manifestação do Mtur, a orientação não tinha sido seguida.

III

Conclusão

52. As análises empreendidas na primeira fase do trabalho permitiram concluir que a forma de execução dos recursos extraordinários poderia dificultar a realização dos objetivos que motivaram a abertura dos referidos recursos.

53. Naquele momento, foram mapeados riscos associados à solução adotada, ao credenciamento dos agentes financeiros, à execução das operações de crédito e aos controles. Para cada risco, foram emitidas orientações para mitigá-los a serem acompanhadas por meio de Plano de Ação.

54. As medidas implementadas, os documentos apresentados e o Plano de Ação consolidado foram analisados nesta etapa do trabalho. Foram constatados evoluções e esforços envidados pelo Fungetur a fim de diminuir a incidência dos riscos apontados por esta Corte, dentre eles, os mais impactantes são:

54.1. aumento da capilaridade da rede, a partir de edital de 7/7/2020, para credenciamento de novas instituições;

54.2. redução do limite dos encargos financeiros, com a alteração de INPC + 5% para Selic + 5%;

54.3. divulgação do Fundo por **e-book**, manual e reuniões com entidades representativas; e

54.4. alteração legislativa, promulgação da Lei 14.043/2020, que permitiu a instituição financeira credenciada no Fungetur aderir ao Pronampe e requerer garantia do FGO.

55. Diante disso, considera-se que o objetivo do acompanhamento foi atingido e, assim, acolho integralmente a proposta da SecexDesenvolvimento, no sentido de dar ciência ao MTur das duas impropriedades constatadas (itens 14 e 47, supra), de efetuar a oitiva do Mtur em processo apartado acerca das ocorrências especificadas no item 34 acima, sem prejuízo de informar às partes interessadas a situação do Fungetur e os riscos remanescentes, arquivando-se estes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.

Com essas considerações, voto por que seja adotada a Deliberação que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 9 de junho de 2021.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1380/2021 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-025.461/2020-6.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V - Relatório de Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade Jurisdicionada: Fundo Geral de Turismo/Ministério do Turismo – Fungetur/Mtur.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesenvolvimento.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Acompanhamento, com o objetivo de avaliar e acompanhar as ações empreendidas pelo Fundo Geral de Turismo – Fungetur do Ministério do Turismo – Mtur, no que tange à aplicação e ao controle dos créditos extraordinários abertos, no valor de R\$ 5 bilhões, pela Medida Provisória 963/2020, posteriormente convertida na Lei 14.051/2020.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. autorizar, com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 43 da Resolução/TCU 259/2014, a autuação de processo apartado, para que a SecexDesenvolvimento realize a oitiva do Ministério do Turismo, a fim de que se manifeste, em até 15 (quinze) dias, quanto aos seguintes fatos:

9.1.1. liquidação total dos R\$ 5 bilhões disponibilizados via créditos extraordinários, abertos via MP 963/2020, convertida na Lei 14.051/2020, quando a contratação efetiva nos agentes financeiros credenciados estava em aproximadamente R\$ 650 milhões, o que estaria descumprindo os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e o art. 27 do Decreto 93.872/1986; e

9.1.2. pagamento aos agentes financeiros credenciados no montante de aproximadamente R\$ 3,07 bilhões, quando a contratação efetiva nos agentes financeiros credenciados estava em aproximadamente R\$ 650 milhões, descumprindo o procedimento do fundo de se transferir o recurso em duas parcelas, de acordo com a dinâmica de escoamento (conforme informado ao TCU pelo próprio Mtur);

9.2. dar ciência, com amparo no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, ao Ministério do Turismo, de que:

9.2.1. propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas sem a devida avaliação (estudo prévio), conforme verificado no aporte de R\$ 5 bilhões no Fungetur, obtidos mediante abertura de créditos extraordinários pela Medida Provisória 963/2020, não observam o disposto no art. 4º, inciso VII, do Decreto 9.203/2017, que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e

9.2.2. o descumprimento das disposições contidas nos contratos administrativos celebrados pelo MTur para intermediação na concessão de financiamentos com recursos do Fungetur, sem ensejar por parte da Unidade Jurisdicionada, na condição de contratante, a adoção de medida efetiva para que a contratada regularize sua situação ou apresente sua defesa, assegurado o contraditório e a ampla defesa, conforme verificado na execução em 2020 do contrato administrativo firmado entre Ministério do Turismo e Banco do Estado de Sergipe, contraria o previsto nas Cláusulas Décima Quinta – Medidas Administrativas – e Décima Sexta – Inadimplemento – do Contrato Administrativo 6/2017 (Processo SEI 72031.004420/2017-65);

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão ao Fundo Geral de Turismo – Fungetur, à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Turismo – AECI/MTur e à Secretaria Executiva do Ministério do Turismo – SE/MTur, para conhecimento e auxílio em eventual tomada de decisão, alertando-os de que esta Corte de Contas apontou eventos de risco relacionados a diversas etapas/processos de execução dos recursos obtidos com os créditos extraordinários abertos pela Medida Provisória 963/2020, convertida na Lei 14.051/2020, sendo que os riscos abaixo descritos poderão oportunizar futuras ações de controle por parte deste Tribunal:

9.3.1. baixo interesse dos agentes financeiros autorizados a operar os recursos da Medida Provisória 963/2020, em face de ganhos desvantajosos em comparação com outras operações existentes no mercado;

9.3.2. concentração dos recursos em áreas específicas do País, face à diminuta rede de agentes financeiros credenciados para operar com os recursos oriundos da Medida Provisória 963/2020;

9.3.3. desinteresse dos prestadores de turismo no empréstimo oferecido pelo Fungetur em razão de altos encargos financeiros previstos;

9.3.4. desconhecimento pelo público-alvo da linha de crédito do Fungetur;

9.3.5. excesso de garantias exigidas dos agentes operadores do turismo pode desestimulá-los a tomar o crédito;

9.3.6. destinação de recursos para fins alheios ao objetivo e às finalidades do crédito extraordinário; e

9.3.7. insumos insuficientes para avaliação e efetivo controle do Fungetur.

9.4. informar ao Ministério da Economia, ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19, coordenado pela Procuradoria-Geral da República), à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal – CDR, à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados – Cindra, à Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao Coronavírus, que o Tribunal de Contas da União avaliou a implementação no período de 6/7/2020 a 19/2/2021 dos recursos obtidos pelo Fungetur com os créditos extraordinários abertos pela Medida Provisória 963/2020 (convertida na Lei 14.051/2020) e verificou que, até 19/2/2021, mais de nove meses após a edição da referida Medida Provisória:

9.4.1. foram contratados quase R\$ 650 milhões em créditos para mutuários (correspondentes a 13% do total), restando R\$ 4,35 bilhões (87%) ainda sem aplicação efetiva para auxílio ao setor;

9.4.2. do total contratado, aproximadamente R\$ 632 milhões (97,2%) foram destinados para beneficiários das regiões Sul e Sudeste do País, mantendo a trajetória histórica de concentração dos recursos do Fungetur naquelas regiões;

9.4.3. até janeiro de 2021, com exceção de cinco estados (Sergipe, Mato Grosso, Alagoas, Goiás e Piauí), não havia ocorrido contratação alguma em estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, formadas por vinte unidades federativas;

9.4.4. do total de R\$ 3,2 bilhões liberados pelo Fungetur a dezessete instituições financeiras credenciadas, aproximadamente R\$ 1,7 bilhão (53%) se encontra em poder de duas instituições, que ainda não firmaram contratação alguma: Caixa Econômica Federal (R\$ 1,2 bilhão) e Banco Regional de Brasília (R\$ 521 milhões), situação que demonstra que mais da metade dos recursos liberados se encontram represados nos agentes financeiros;

9.4.5. o controle dos créditos concedidos pelo Fungetur é feito atualmente de forma manual, sendo insuficiente para fazer frente aos riscos de conformidade na concessão de créditos, devido aos seguintes fatores: (i) volume de recursos geridos; (ii) ausência de manuais de procedimentos que regulamentem e detalhem, ao menos, as principais atividades de controle relacionadas à concessão de financiamentos por meio do Fungetur; (iii) quantidade insuficiente de

agentes financeiros credenciados; (iv) baixa quantidade de pessoal disponível no Fungetur; e (v) o sistema que está em criação para gestão da política encontra-se atrasado, sendo constatados problemas com a empresa contratada;

9.4.6. apesar de uma certa evolução verificada ao longo do presente acompanhamento, a ação do Fungetur pode não ter desempenho decisivo no combate aos efeitos gerados pela crise do novo coronavírus (Covid 19) no setor de turismo, por se tratar de uma política passiva, dependente das vontades e capacidades dos agentes envolvidos (agentes financeiros e prestadores de serviços turísticos), as quais são impactadas por exigências e circunstâncias que tendem a enfraquecê-las, como ganhos insatisfatórios por parte dos agentes financeiros, rede credenciada com pouca capilaridade, bem como altos encargos financeiros em comparação com outras linhas de crédito, desconhecimento e dificuldades em cumprir requisitos de adesão ao crédito por parte de seus tomadores;

9.5. encaminhar cópia da instrução inserta à peça 45 à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), para que tome conhecimento dos itens 60-75 dessa instrução, e à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), para que tome conhecimento dos itens 114-122;

9.6. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 20/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/6/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1380-20/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício