

COMÉRCIO E SERVIÇOS

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO GERAL DE TURISMO (FUNGETUR)

O QUE O TCU FISCALIZOU

No Brasil, o setor de turismo representa, aproximadamente, 8% do Produto Interno Bruto (PIB) e emprega mais de 6,7 milhões de pessoas. Segundo o Ministério do Turismo (MTur), no começo da pandemia de Covid-19, o setor registrou perdas consideráveis, tanto por ter sido o primeiro a ser paralisado quanto por, provavelmente, ser um dos últimos a retomar à normalidade de suas atividades.

Em razão desse problema, o governo federal, por meio da Medida Provisória (MP) 963/2020, de 8/5/2020, abriu créditos extraordinários, no valor de R\$ 5 bilhões, em favor do Fundo Geral de Turismo (Fungetur), para serem concedidos a agentes operadores de negócios de turismo, objetivando amenizar os impactos econômicos no setor decorrentes da pandemia.

O Fungetur foi criado pelo Decreto-Lei 1.191/1971 e opera mediante a concessão de créditos aos prestadores de serviços de turismo com o objetivo de “fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional”, consoante disposto no art. 11 do decreto-lei.

Em virtude da materialidade dos recursos, da relevância do apoio ao setor de turismo e dos riscos preliminares levantados pelos auditores, em julho de 2020, o Tribunal de Contas da União decidiu acompanhar as ações empreendidas pelo MTur, visando mapear os principais riscos e induzir eficiência, equidade, transparência e efetividade na aplicação e no controle das ações em curso para execução dos valores disponibilizados ao Fundo.

O QUE O TCU ENCONTROU

No primeiro ciclo da fiscalização, foram levantados riscos que poderiam impactar negativamente a efetividade da política pública, associados ao desenho, ao credenciamento dos agentes financeiros, à execução das operações de crédito e aos controles internos do Fungetur. Destacam-se, especificamente, os seguintes:

- ausência de estudo prévio para demonstrar que a aplicação dos recursos por meio do Fungetur era a alternativa mais adequada para o alcance da finalidade almejada;
- baixo interesse dos agentes financeiros em operar com os recursos do Fungetur;
- concentração dos recursos nas áreas mais desenvolvidas do país;
- destinação de recursos para fins alheios ao objetivo e às finalidades do crédito extraordinário; e
- insumos insuficientes para avaliação do Fungetur e seu efetivo controle.

O aprofundamento da análise ao longo do segundo ciclo do acompanhamento permitiu concluir que a forma de execução dos recursos públicos, mediante realização de operações de crédito coordenadas pelo Fungetur, que opera por meio de agentes financeiros credenciados, pode dificultar a realização dos objetivos que motivaram a alocação dos referidos recursos.

Trata-se de uma política passiva, dependente das vontades e capacidades dos agentes financeiros e prestadores de serviços turísticos, as quais podem ser impactadas por circunstâncias como: ganhos insatisfatórios por parte dos agentes financeiros, rede credenciada com pouca capilaridade, altos encargos financeiros, desconhecimento e dificuldades em cumprir requisitos de adesão ao crédito por parte de seus tomadores. Com isso, a política pode não ter desempenho decisivo no combate aos efeitos gerados pela crise da Covid-19. De fato, até a conclusão da fiscalização (em março de 2021), menos de um quinto dos recursos abertos com a MP 963/2020 tinham sido efetivamente liberados ao público-alvo.

O QUE O TCU DECIDIU

Ao longo do acompanhamento, foram encaminhadas ao Fungetur diversas orientações a respeito das ações a serem empreendidas para mitigar os riscos levantados. Com isso, o Fungetur adotou algumas medidas para minimizar o impacto de parte desses problemas, a saber: aumento da capilaridade da rede por meio do credenciamento de novas instituições financeiras; redução do limite dos encargos financeiros; divulgação da política pública por e-book, manual e reuniões com entidades representativas; e alteração legislativa (Lei 14.043/2020) que permitiu a instituição financeira credenciada no Fungetur aderir ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e requerer garantia do Fundo de Garantia de Operações (FGO).

O Tribunal deu ciência ao Ministério do Turismo sobre duas impropriedades detectadas. Além disso, comunicou os resultados do trabalho aos órgãos interessados do Poder Executivo e respectivas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, destacando que, até 19/2/2021, mais de nove meses após a edição da referida Medida Provisória:

- restavam R\$ 4,35 bilhões (87%) sem aplicação efetiva para auxílio ao setor;
- 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 total de recursos liberados pelo Fungetur a dezessete instituições financeiras credenciadas, aproximadamente R\$ 1,7 bilhão (53%) se encontravam em poder de duas instituições, que ainda não haviam firmado contratação alguma: Caixa Econômica Federal (R\$ 1,2 bilhão) e Banco Regional de Brasília (R\$ 521 milhões);
- o controle dos recursos era feito de forma manual, sendo insuficiente para fazer frente aos riscos de conformidade na concessão de créditos, devido a fatores como: volume de recursos geridos; ausência de manuais de procedimentos que regulamentem as atividades de controle relacionadas à concessão de financiamentos; e baixa quantidade de pessoal disponível no Fungetur.

Por fim, o Tribunal autorizou a realização de oitiva do MTur para obter esclarecimentos sobre os seguintes indícios de irregularidade na execução orçamentária do Fungetur:

- liquidação total dos R\$ 5 bilhões disponibilizados via créditos extraordinários, 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
- 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.

DESDOBRAMENTOS

O TCU analisou a resposta do MTur à oitiva mencionada e concluiu que a liquidação de todo o recurso do crédito extraordinário aberto pela MP 963/2020 pelo Ministério ao final do exercício de 2020 foi irregular, pois não seguiu o rito para a liquidação da despesa pública, conforme previsto na Lei 4.320/1964, art. 63, e no Decreto 93.872/1986, art. 36. Com isso, o TCU determinou ao MTur que adotasse providências para:

- o cancelamento dos saldos em restos a pagar processados inscritos relacionados ao crédito extraordinário aberto ao Fungetur pela MP 963/2020, haja vista as disposições do art. 2º, § 1º, do Decreto 10.579/2020, e o subitem 9.1.3.2 do Acórdão 3.225/2020-Plenário, bem como em função de a liquidação ter contrariado o art. 63, caput, da Lei 4.320/1964, e o art. 36, caput, do Decreto 93.872/1986;
- a devolução, por parte das instituições financeiras credenciadas, dos saldos dos recursos do referido crédito extraordinário que não tenham sido destinados a financiamentos com mutuários, devidamente remunerados conforme estabelecido nos contratos firmados com essas instituições, e proceda à restituição do total à unidade gestora da Secretaria do Tesouro Nacional, haja vista o art. 45 da Lei 4.320/1964, e o art. 2º, § 1º, do Decreto 10.579/2020.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 3019/2020-TCU-Plenário
Data da sessão: 11/11/2020
Acórdão: 1380/2021-TCU-Plenário
Data da sessão: 9/6/2021
Acórdão: 709/2022-TCU-Plenário
Data da sessão: 30/3/2022
Relator: Ministro Marcos Bemquerer
TC: 025.461/2020-6 (acompanhamento)
TC: 018.667/2021-0 (representação)
Unidade Técnica Responsável:
SecexDesenvolvimento