

Aviso 811-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 11 de setembro de 2017.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1948/2017 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 030.261/2016-3, relatado pelo Ministro VITAL DO RÉGO, que trata de Monitoramento Sistêmico nas deliberações direcionadas ao Ministério do Turismo com o objetivo de identificar os benefícios potenciais e efetivos da atuação do TCU, na Sessão Ordinária de 06/09/2017, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador ATAÍDES OLIVEIRA
Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e
Defesa do Consumidor - CTFC
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II,
Ala Senador Nilo Coelho, Sala 4-B
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 1948/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.261/2016-3.
- 1.1. Apenso: 027.188/2016-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Turismo (vinculador).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
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 que tratam de monitoramento para verificar o cumprimento e avaliar o impacto das deliberações deste Tribunal na gestão do Ministério do Turismo (Mtur) imediatamente antes e após a deflagração da operação Voucher, da Polícia Federal, ocorrida em 2011;

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

9.1. recomendar ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que elabore um plano de ação para dar cumprimento à recomendação 9.1.2 do Acórdão 3.558/2014-TCU-Plenário;

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que divulguem os avanços e as boas práticas apontados neste relatório, que julgarem pertinentes, para demais órgãos da Administração Pública;

9.3. considerar não cumpridas as recomendações 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 3.558/2014-TCU-Plenário;

9.4. determinar à SecexDesenvolvimento que acompanhe as medidas adotadas pelo Ministério do Turismo a fim de cumprir a recomendação 9.1.1 do Acórdão 3.558/2014-TCU Plenário quando da análise da Prestação de Contas Anuais da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo;

9.5. encaminhar, para ciência, cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Ministério do Turismo (MTur), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), à Casa Civil da Presidência da República, às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), da Câmara dos Deputados, e às Comissões de Transparência e Governança Pública (CTG) e de Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), do Senado Federal; e

9.6. apensar os presentes autos ao TC 014.605/2014-7, em obediência aos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014.

10. Ata nº 35/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/9/2017 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1948-35/17-P.



13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 030.261/2016-3 [Apenso: TC 027.188/2016-7]
Natureza: Monitoramento.
Órgão: Ministério do Turismo (vinculador).
Representação legal: não há

**SUMÁRIO: MONITORAMENTO PARA
VERIFICAR O CUMPRIMENTO E
AVALIAR O IMPACTO DAS
DELIBERAÇÕES DESTE TRIBUNAL NA
GESTÃO DO MINISTÉRIO DO TURISMO
(MTUR). SIGNIFICATIVOS AVANÇOS NA
GESTÃO INTERNA DO ÓRGÃO.
RECOMENDAÇÕES.**

RELATÓRIO

Cuida-se de monitoramento para verificar o cumprimento e avaliar o impacto das deliberações deste Tribunal na gestão do Ministério do Turismo (Mtur) imediatamente antes e após a deflagração da operação Voucher, da Polícia Federal, ocorrida em 2011.

2. No âmbito da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) foi elaborada a instrução constante à peça 45, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes, com cujas conclusões e encaminhamento manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade (peças 46/47):

1.2 Visão Geral do Objeto

2. O Ministério do Turismo (MTur), órgão instituído em janeiro de 2003, possui a missão de “desenvolver o turismo como atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social”.

3. A implementação das iniciativas e programas feitos ocorre, principalmente, por meio de transferências voluntárias dos recursos à órgãos e entidades de todas as esferas da Administração Pública, direta e indireta, assim como a entidades privadas sem fins lucrativos que se adequem aos requisitos necessários. Essa descentralização é feita por meio de celebração de convênios, de contratos de repasse e de termos de parceria ou cooperação.

4. Em agosto de 2011, a partir de auditoria realizada pelo TCU em convênios do MTur (TC 005.361/2011-7, Acórdão 2.066/2011-TCU-Plenário), foi deflagrada a operação Voucher, pela Polícia Federal, que culminou na prisão de 38 pessoas, entre elas o Secretário Executivo do Ministério e o Secretário de Desenvolvimento de Programas de Turismo. Em suma, recursos públicos estavam sendo desviados para entidades que funcionavam como “fachada”, havia direcionamento de contratações a empresas envolvidas no esquema, ausência de preços de referência, não execução ou execução parcial de serviços, pagamentos antecipados, fraudes nos comprovantes de despesas e falhas na fiscalização dos convênios. Nesse período, o TCU atuou de forma a verificar a regularidade e apoiar o aperfeiçoamento da gestão do órgão, por meio de determinações e recomendações.

5. Entre 2010 e 2016 foram mais de 1.700 trabalhos realizados por este Tribunal, entre Tomada de Contas Especiais (TCEs), Auditorias, Monitoramentos, Representações e outros, que envolvem o MTur, sua gestão e a regularidade da aplicação dos recursos.

Quadro 1 - Principais trabalhos do Tribunal relacionados ao MTur (autuados entre 2010 e 2016)

6. É notável o avanço do Órgão na gestão institucional, em temas como indicadores, sistemas, estrutura de controles internos, planejamento estratégico e arcabouço normativo. As medidas adotadas foram mencionadas como boas práticas na Administração Pública em trabalhos realizados pelo TCU, como, por exemplo, o Fisc Turismo (TC 014.605/2014-7) que destacou o estabelecimento de regras e critérios para formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, a criação do Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (Siacor), a implementação do Sistema de Monitoramento de Desempenho, a definição do Mapa do Turismo Brasileiro e a instituição do Manual de Instrução para Celebração e Execução de Termos de Compromisso.

7. O Ministério da Transparéncia, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU) também reconheceu, em 2013, no 1º Concurso de Boas Práticas da CGU, o Siacor na categoria “Promoção da Transparéncia” e o Sistema de Controles de Demandas Externas (controles internos) na categoria “Aprimoramento dos Controles Internos Administrativos”.

8. Em trabalho que envolveu grande parte da administração federal, o TCU realizou Levantamento (TC 020.830/2014-9) com o objetivo de levantar o perfil de governança pública das organizações da administração pública nas capacidades de Liderança, Estratégia e Controle. O MTur atingiu o Índice Geral de Governança Simplificado (IGG) de 84%, patamar considerado no referido trabalho como “Aprimorado”, estando entre os maiores índices medidos, visto que apenas 16% das 7.770 instituições analisadas se enquadram em patamar acima de 70%. Salienta-se que esse resultado se fundamentou exclusivamente em dados coletados por meio de questionários de autoavaliação.

9. Importante ressaltar que os avanços foram alcançados apesar da grande rotatividade da alta gerência desde 2008 (peça 43): foram nove Ministros de Estado do Turismo, seis Secretários-Executivos, sete Secretários da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur) e seis Secretários da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo/Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo (SNPDTur/SNETur).

10. Assim, torna-se relevante examinar e identificar os benefícios potenciais e efetivos da atuação do TCU na gestão do Ministério. Bem como verificar se as mudanças podem indicar boas práticas adotadas pelo MTur passíveis de serem disseminadas e se há oportunidades de melhorias ou gargalos que mereçam ser destacados.

1.3 Objetivo e escopo da fiscalização

11. O objetivo do presente trabalho é verificar o cumprimento e avaliar o impacto das principais deliberações do TCU na gestão do Ministério do Turismo imediatamente antes e após a deflagração da Operação Voucher, ocorrida em 2011, que resultou na prisão de diversos gestores do Ministério.

12. Trata-se de um trabalho com características inovadoras no TCU, sendo classificado como Monitoramento Sistêmico em virtude da ausência de instrumento metodológico que corresponda ao seu objetivo.

13. Será avaliado se os efeitos das diversas deliberações do TCU, a partir de agosto de 2011, deflagraram resultados sinérgicos, os quais reforçaram-se e fizeram com que o impacto total obtido tenha sido superior ao somatório dos impactos individuais dessas deliberações.

14. Destaca-se, ainda, o objetivo de monitorar o cumprimento das recomendações exaradas pelo Acórdão 3.558/2014 TCU-Plenário, a seguir relacionadas, originárias do TC 014.605/2014-7, que tratou do Fisc Turismo, na relatoria do Ministro Augusto Nardes:

9.1 recomendar ao Ministério do Turismo (MTur), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.1.1 além dos indicadores de desempenho ligados à dimensão da efetividade presentes no Programa Turismo do Plano Plurianual (PPA 2012-2015), construa novos indicadores, para o referido programa, relacionados às dimensões de eficiência, de eficácia e de economicidade, a fim de cumprir a missão precípua do PPA de orientar o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos fundamentais da República, bem como obter informações gerenciais que apoiem e sustentem adequadamente a tomada de decisão por parte dos gestores do programa, em consonância com os princípios da transparência e da publicidade; e

9.1.2 promova estudos no sentido de viabilizar medidas para resolver os problemas detectados na aprovação e na execução dos projetos de apoio a obras de infraestrutura turística, em especial os relativos à ausência ou à demora na apresentação de projeto engenharia; à pendência técnica nos projetos apresentados; à ausência ou à demora na comprovação da titularidade de área e na apresentação de licença ambiental, de modo a evitar desperdício de recursos públicos e alcançar as metas propostas pela pasta, e sobretudo entregar as obras de forma eficiente e efetiva à sociedade.

1.4 Métodos utilizados e limitações metodológicas

15. Na fase de planejamento foram mapeados os principais Acórdãos direcionados ao MTur que possuem recomendações e determinações que possam ter impactado na melhoria institucional do órgão. Também foram realizadas reuniões e entrevistas técnicas com técnicos do MTur para levantar os principais assuntos abordados.

16. Durante a fase de execução, por meio de respostas às demandas da equipe de auditoria e ao ofício de requisição 01-511 (peça 2), os gestores manifestaram-se sobre os principais problemas abordados no período avaliado (2011 a 2016), as causas identificadas, as soluções encontradas, o histórico de implementação das devidas soluções e os resultados advindos das intervenções adotadas.

17. Também foram feitos questionamentos específicos acerca das providências adotadas para o cumprimento das recomendações referentes ao Acórdão 3.558/2014 TCU-Plenário (Fisc Turismo). Os gestores manifestaram-se acerca das providências nas respostas aos ofícios (peças 32 e 36).

18. Dessa forma, realizou-se o cotejo entre as informações enviadas e os trabalhos realizados pelo TCU identificados durante a fase de planejamento. O quadro resumo com as principais informações do relatório encontra-se no Apêndice I e as práticas que podem ser disseminadas foram sintetizadas no Apêndice II.

1.5 Processos Conexos

19. O TC 014.605/2014-7 tratou da realização de levantamento sobre a aplicação dos recursos atinentes à subfunção Turismo, da análise dos indicadores previstos no PPA 2012-2015 para o programa turismo e de acompanhamento de questões sensíveis pendentes de resolução, resultando na prolação do Acórdão 3.558/2014-TCU-Plenário, cujas deliberações são parte do objeto do presente monitoramento.

20. O TC 030.691/2015-0 trata da Prestação de Contas da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur), de 2014, que julgou regulares e regulares com ressalva as contas, encontrou falhas e deficiências no Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse. Foram feitas recomendações à SNPDTur para que verifique contratos e corrija processos envolvidos.

2 ANÁLISE DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS DO MTur

2.1 Deficiências nas análises técnicas de propostas de convênios para eventos

Contextualização

21. Levantamento do Tribunal na área de convênios do MTur (TC 013.105/2009-3) detectou deficiências nas análises técnicas das propostas de convênios para a realização de eventos, relacionadas a aspectos essenciais para a avaliação da viabilidade e legalidade da formalização dos instrumentos: existência de capacidade técnica e interesse recíproco, principalmente nos ajustes firmados com entidades privadas sem fins lucrativos; economicidade e razoabilidade dos custos envolvidos; e prazos para o recebimento e conclusão da análise das propostas.

22. Na maioria dos convênios analisados não havia avaliação, pelo MTur, da qualificação técnica, operacional e financeira da entidade proponente para a consecução dos objetos propostos. Isso tinha como consequência a aprovação de propostas cuja execução dos objetos era totalmente repassada a terceiros ou outras entidades que não detinham interesse recíproco no cumprimento do objeto. Nesses casos, todo o recurso recebido pelo convenente era transferido diretamente para terceiros, o que desvirtua a utilização do instrumento de convênio.

23. Também observou-se que, ao analisar as propostas, a área técnica do MTur limitava-se a exigir a apresentação de orçamentos, sem que fosse realizado qualquer escrutínio sobre a economicidade dos custos fixados para os itens dos planos de trabalho.

24. Por fim, verificou-se que muitos convênios foram aprovados e assinados em data próxima ou, inclusive, no mesmo dia de realização dos eventos, o que indicava uma análise técnica superficial das propostas por parte do Ministério, causando prejuízo à execução do objeto e controle dos recursos repassados, posto que, por muitas vezes, inviabilizava a realização de supervisão *in loco* dos eventos.

25. Em vista dessas situações, o Acórdão 5.078/2009-TCU-2ªCâmara efetuou as seguintes determinações a diferentes unidades do MTur:

1.5.1.1. observe, ao promover processo público de seleção de projetos de órgãos ou entidades, as disposições expostas no art. 5º da Portaria Interministerial nº 127/2008, especialmente ao que se refere a publicidade do chamamento público e à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional da entidade privada sem fins lucrativos participante do certame; (...)

1.5.1.3. proceda, na análise técnica de propostas de convênios, a uma efetiva análise dos seus custos e dos benefícios advindos, explicitando a metodologia e os parâmetros de preços adotados, de maneira a garantir a observância ao princípio da economicidade, em atenção ao art 31 da Portaria Interministerial nº 127/2008;

1.5.1.4. estabeleça, em 60 (sessenta) dias, critérios para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional para a gestão de convênios a serem analisados nos Planos de Trabalho, conforme dispõe o art. 22 da Portaria Interministerial nº 127/2008, e, ao realizar avaliações técnicas quanto às propostas de convênios apresentadas, explice nos pareceres técnicos a fundamentação quanto à capacidade administrativa e financeira da entidade proponente; (...)

1.5.1.6. não utilize convênio como forma de ajuste quando os interesses das partes não concorrerem para o mesmo objetivo, situação na qual se configura contrato, devendo, portanto, ser realizado o devido certame licitatório; (...)

1.5.3.3. explice, nos pareceres técnicos de análise, a conformidade dos valores propostos com os limites de apoio definidos na Portaria MTur nº 171/2008 ou em eventual normativo que a substitua; (...)

26. O mencionado Acórdão também endereçou à Secretaria-Executiva do MTur as recomendações a seguir:

1.6.1.1. avalie a possibilidade de manter banco de dados contendo o registro de preços praticados para determinados itens de custos que são recorrentes nas propostas de convênios analisadas, tais como: locação de palco, sonorização, iluminação e banheiros químicos, entre outros, de forma a subsidiar a análise de custos, principalmente no âmbito da Coordenação de Análise de Projetos da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo;

1.6.1.2. procure estabelecer, formalmente, antecedência mínima em relação ao início da execução, para a apresentação de propostas de convênios de eventos, assim como preveja que as excepcionalidades ao prazo estabelecido sejam deliberadas exclusivamente pelas altas autoridades do Ministério/Secretarias Finalísticas, e que os fundamentos dessas decisões estejam devidamente documentados e evidenciados no processo;

1.6.1.3. procure estipular, em âmbito interno, prazos máximos para a conclusão das análises técnica e jurídica dos convênios de eventos, em relação ao início da execução do objeto;

1.6.1.4. procure examinar, antes de definir os prazos indicados nos itens IV.2 e IV.3 anteriores, com a participação das áreas envolvidas, o tempo necessário para garantir uma criteriosa e tempestiva análise das propostas, de modo a viabilizar a oportuna realização dos demais trâmites atinentes ao convênio.

27. Demais trabalhos realizados pelo Tribunal repisaram as constatações efetuadas pelo levantamento de 2009. No relatório de Levantamento de Natureza Operacional no Turismo, objeto do TC 025.926/2010-1 (apreciado pelo Acórdão 1.820/2011-TCU-Plenário), apontou-se o risco de cumprimento insatisfatório dos objetos dos convênios ou mesmo de financiamentos a eventos “fantasmas” devido à análise técnica deficiente no que diz respeito à averiguação da capacidade técnica e operacional das entidades proponentes.

28. No TC 028.227/2011-5 (apreciado pelo Acórdão 2.235/2014-TCU-Plenário), que tratou de auditoria de conformidade nos convênios para eventos firmados pelo MTur, foram realizadas audiências de diversos gestores e determinações para casos concretos observados: aprovação de propostas sem que houvesse interesse recíproco e capacidade técnica e operacional da entidade proponente, sem a devida análise dos custos envolvidos e em datas coincidentes com a de início da realização dos eventos.

29. Pode-se citar, ainda, as diversas TCEs que ingressaram no Tribunal nos últimos anos (vide Quadro 1) e que apuraram a existência de danos ao erário relacionados a custos comumente presentes nos convênios para eventos, tais como: despesas com cachês de artistas, equipamentos de áudio e som, estruturas de palco e de pessoal de segurança e limpeza, entre outros. Embora essas contas especiais tenham tratado de ajustes concretos, deve-se realçar o efeito pedagógico das apurações ante as irregularidades referentes aos custos dos convênios celebrados pelo MTur.

Providências adotadas

Além de observar as regras gerais estipuladas para toda a Administração Pública, as transferências voluntárias do MTur passaram a ser regulamentadas por normativos próprios. O quadro a seguir mostra a evolução dos principais normativos editados nos últimos anos:

Quadro 2 - Principais normativos editados pelo MTur para transferências voluntárias

30. Até 2010 era comum que o MTur celebrasse convênios com entidades privadas para a realização de eventos. A partir da LDO para 2011 (Lei 12.309/2010), todas as leis de diretrizes orçamentárias, inclusive a mais recente (Lei 13.242/2015), trouxeram dispositivo vedando a transferência voluntária de recursos a entidades privadas para a realização de eventos do turismo. Por essa razão, os normativos do MTur que tratam do assunto (Portarias MTur 112/2012, 112/2013

e 182/2016) também passaram a restringir o apoio a eventos somente para entes e entidades públicos (Estados, DF e Municípios).

31. Além disso, com a recente Portaria MTur 182/2016, definiu-se como condição para apoio ao evento que o ente público o tenha realizado há pelo menos três edições. Os normativos anteriores do Ministério eram silentes a esse respeito.

32. Quanto aos aspectos que envolvem o custeio dos objetos dos convênios para eventos, as regras do MTur sofreram diversas mudanças ao longo dos últimos anos. A Portaria MTur 153/2009 enumerou catorze itens de despesas passíveis a serem pleiteados nas propostas (por exemplo, cachês, palco, som, iluminação, etc.) e limitou um valor máximo para a contratação de artistas: R\$ 80.000,00. Ademais, estipulou a criação de um banco de dados contendo os registros dos valores praticados no mercado para o embasamento das análises técnicas das propostas. Essas inovações foram mantidas no normativo posterior que tratou das transferências voluntárias, a Portaria MTur 88/2010.

33. Por sua vez, a Portaria MTur 112/2012, que revogou a Portaria 88/2010, retirou a despesa com cachês de bandas e artistas da lista de itens passíveis a serem custeados. Essas mesmas regras foram mantidas pelo normativo subsequente, Portaria 112/2013.

34. Em 2014, foi editada a Portaria MTur 270, que alterou a Portaria 112/2012. As despesas passíveis de custeio pelo MTur foram reduzidas a somente duas: divulgação do evento e o restabelecimento da despesa com cachês de bandas e artistas, cujo limite máximo passou a ser R\$ 200.000,00. Além disso, foi estipulado que os artistas e bandas deveriam ter cadastro prévio no MTur, contendo, entre outras informações, comprovação dos últimos cachês recebidos de entidades públicas e privadas.

35. Atualmente, está em vigor a Portaria MTur 182/2016, que manteve a restrição do apoio a somente despesas com divulgação e cachês de bandas e artistas, e também o limite de R\$ 200.000,00 para esta despesa. A necessidade de cadastro prévio das bandas e artistas em banco de dados do MTur, por sua vez, foi excluída no novo normativo. Segundo o Ministério, o procedimento causava morosidade na análise das propostas e restrições na escolha dos artistas (peça 4, p. 4). Manteve-se, contudo, a necessidade de apresentação de diversos documentos, inclusive a comprovação dos últimos cachês recebidos de entidades públicas e privadas.

36. Por fim, desde a Portaria MTur 153/2009, foram estabelecidos prazos para a análise das propostas pelo Ministério. Segundo aquele normativo, a proposta de convênio deveria ser apresentada com antecedência mínima de trinta dias ao início do evento e, na ocorrência de pendências, estas deveriam ser sanadas até 72 horas antes.

37. Com a Portaria MTur 88/2010, os prazos mínimos de apresentação da proposta e saneamento de pendências foram alterados para, respectivamente, 45 e 15 dias. A partir da Portaria MTur 112/2012 e as subsequentes 112/2013 e atual 182/2016, os prazos mínimos passaram a ser de 50 dias para o envio de propostas e de 30 dias para que todas as exigências estivessem sanadas. Essa medida foi ao encontro do Acórdão 5.078/2009-TCU-2ª Câmara, ratificando a importância de que os instrumentos sejam firmados com prazo suficiente para que sejam realizados todos os procedimentos exigidos pela norma visando a execução do objeto.

38. Cabe salientar, ainda, a instituição, no âmbito do Departamento de Produtos e Destinos do MTur, de um Grupo de Trabalho de Convênios, por meio da Portaria MTur 7, de 15/10/2014 (peça 5, p. 3-4, e peça 11, p. 134-135). O Grupo surgiu após reiteradas recomendações exaradas pelo TCU (como, por exemplo o Acórdão 5.078/2009-TCU 2ª Câmara) e da necessidade de definição de critérios para análise de convênios e outros instrumentos de repasses voluntários de recursos. O prazo, inicialmente previsto para 60 dias, foi reiteradamente prorrogado, e o relatório final data de 10/9/2015. Nele constam entendimentos, manuais, modelos, **check lists**, entre outros produtos, que devem ser considerados pelo técnico no momento da análise das propostas cadastradas. Esse tipo de organização dos trabalhos, adotado pelo MTur, proporciona estudo aprofundado, análise crítica, debate interno e institucionalização de mudanças importantes para a Administração Pública, além

de dar mais segurança para as conclusões dos técnicos quando da análise das prestações de contas dos instrumentos.

Resultados

39. A existência de normativos próprios adequados à realidade do ministério, que vão além daqueles endereçados à toda a Administração Pública, por abordar melhor as especificidades do órgão, propicia maior controle das operações, requisitos, procedimentos e políticas a cargo do MTur. Diversas determinações e recomendações quanto às deficiências nas análises das propostas de convênios foram tratadas pelo MTur mediante alterações nesses normativos. Nota-se que, para certas questões, como as despesas envolvidas nos convênios para eventos, o MTur realiza alterações a cada normativo, na busca pela melhor solução para mitigar os riscos de desvios e desperdício dos recursos públicos.

40. A vedação disposta nas LDOs e replicada nos normativos do MTur minimizou os riscos associados à avaliação da capacidade técnica e operacional dos proponentes, posto que trabalhos efetuados pelo Tribunal identificaram que a maior parte dos problemas residia nos ajustes firmados com entidades privadas sem fins lucrativos. Nota-se, pela Tabela 1, a redução considerável na quantidade de convênios firmados e objetos de TCE a partir de 2011.

Tabela 1 - Convênios firmados e objetos de TCE

41. Segundo o MTur, a imposição de regra para que o ente público comprove que tenha realizado o evento há pelo menos três edições reduz o risco de cancelamento do apoio e de devolução dos recursos, pois era comum que os eventos fossem realizados, na verdade, por entidades privadas (peça 4, p. 3).

42. No que se refere à análise de custos das propostas de convênios e atendendo ao disposto no Acórdão 5.078/2009-TCU-2ª Câmara, desde a Portaria MTur 153/2009, o Ministério instituiu um banco de dados próprio a fim de monitorar os valores propostos para as despesas comumente apoiadas. O estabelecimento de uma lista exaustiva de itens de despesas passíveis de serem custeados também contribui ao reduzir a abrangência dos itens cujos valores devem ser analisados pelas áreas técnicas do MTur.

43. Cabe ressaltar que no atual normativo, Portaria MTur 182/2016, a lista de itens se restringe a duas despesas (divulgação e cachês de artistas/bandas), reduzindo a complexidade da análise dos custos das propostas e a probabilidade de desvio dos recursos repassados. Outra medida salutar adotada com o atual normativo foi a necessidade de apresentação, pelo proponente, de comprovantes de valores de cachês anteriormente praticados pelos artistas/bandas, o que permite maior respaldo à avaliação técnica da economicidade dessas despesas.

44. A regulamentação de prazos para a apresentação de propostas de convênios e de saneamento de eventuais pendências verificadas (respectivamente, 50 e 30 dias, na atual Portaria MTur 182/2016), por sua vez, diminui a chance de que as análises das propostas sejam realizadas e/ou concluídas em datas próximas ou coincidentes com o início dos eventos.

45. Em amostra selecionada aleatoriamente de dez convênios firmados entre 2014 e 2016, verificou-se que os prazos foram cumpridos em todas as ocasiões (peça 13). Também foi observado, em todos os casos, que os pareceres técnicos de aprovação do MTur foram elaborados respeitando a antecedência mínima de 30 dias antes da data de realização dos eventos (peças 13 e 14), indicando que as regras implantadas pelo MTur advindas com a atuação do Tribunal foram respeitadas nesses casos.

Boas práticas identificadas: melhoria na governança, advinda com a institucionalização (elaboração de normas, criação de manuais e orientações aos técnicos do MTur e aos proponentes/convenentes); gestão dos riscos associados à atividade a fim de mitigá-los; monitoramento e avaliação da atividade por meio das constantes atualizações das normas.

2.2 Monitoramento **in loco** de convênios ineficiente e sem critérios

Contextualização

46. O Levantamento (TC 013.105/2009-3) na área de convênios do MTur, realizado em 2009, detectou ineficiências e ausência de critérios formalmente definidos para a realização de monitoramento **in loco** dos ajustes firmados para a realização de eventos.

47. As ineficiências constatadas nos relatórios de monitoramento **in loco** elaborados pelos técnicos do MTur se deviam à abordagem genérica e superficial dos itens dos planos de trabalho dos ajustes, além de apresentarem formato idêntico de **check-list**, indicando a realização de uma análise meramente pró forma.

48. Verificou-se, ainda, que embora fosse impossível a realização de monitoramento presencial em todos os eventos apoiados pelo MTur, não haviam regras pré-estabelecidas para a seleção de objetos cujas fiscalizações fossem obrigatórias, seja pelo risco de fraudes, materialidade ou outro critério considerado relevante pelo Ministério.

49. Com base nessas constatações, o Acórdão 5.078/2009-TCU-2^a Câmara determinou à Secretaria Executiva do MTur:

(...)

1.5.1.7. sejam estabelecidos, não obstante eventuais restrições que impeçam a realização de fiscalização local da execução de todos os convênios celebrados, critérios formais para a seleção de daqueles a serem fiscalizados localmente, especialmente nos convênios relacionados a apoio de eventos, tendo em vista a orientação do MPOG que os órgãos e entidades estabelecessem um valor a partir do qual seja obrigatória a verificação **in loco** da execução física dos ajustes firmados com entidades não-governamentais;

1.5.1.8. emita, por ocasião da realização de fiscalização **in loco** dos convênios firmados, posicionamento nos relatórios sobre a conformidade da execução de cada uma das ações e etapas fixadas nos Planos de Trabalho.

Providências adotadas

50. Com a Portaria MTur 88/2010 e os normativos subsequentes, relativos às transferências voluntárias, foram definidos critérios e regras para a realização de monitoramento **in loco** dos convênios para eventos. A mencionada portaria, por exemplo, estipulava a obrigatoriedade de realização do monitoramento para convênios com valores acima de R\$ 500.000,00 e em casos de recebimento de denúncias e de solicitações dos órgãos de controle interno e externo. Também dispunha a realização de sorteio para o monitoramento dos demais ajustes.

51. Nas portarias subsequentes (112/2012, 112/2013 e 182/2016) foram mantidos, basicamente, os mesmos critérios. A principal alteração recaiu sobre o valor mínimo para a obrigatoriedade para o monitoramento, o qual passou a ser de R\$ 300.000,00.

52. Acerca da qualidade dos relatórios elaborados, a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur) afirmou que o aprimoramento dos modelos é algo em permanente evolução e discussão, conforme as demandas apresentadas no decorrer dos trabalhos e com posicionamentos do TCU nos acórdãos (peça 15, p. 6). A Secretaria encaminhou, ainda, exemplos de relatórios elaborados antes e atualmente (peça 16), a fim de demonstrar a evolução das análises empreendidas.

Resultados

53. Os eventos apoiados pelo MTur por meio de convênios têm por característica a efemeridade, ou seja, uma vez encerrada a realização do objeto que, normalmente, se resume a um dia, não há mais registros físicos do que foi executado. Por essa razão deve-se dar importância maior ao monitoramento **in loco** da execução dos eventos pelo MTur como forma de exercício do controle da aplicação dos recursos pelos convenentes.

54. Foi nesse sentido que se vislumbrou no trabalho realizado pelo Tribunal (TC 013.105/2009-3) a necessidade de que fossem estabelecidos critérios para a realização de monitoramento e que assegurassem sua obrigatoriedade nos casos considerados de maior risco e/ou materialidade. A fixação desses critérios por meio dos normativos próprios supre essa lacuna e reforçam a importância do instrumento do monitoramento **in loco** para o controle da execução dos convênios firmados pelo MTur. Abaixo consta relação de fiscalizações **in loco** realizadas.

Quadro 3 - Fiscalizações **in loco** realizadas

55. Como forma de validar a informação do MTur, por meio do Portal dos Convênios (Siconv), foram obtidos os relatórios de monitoramento **in loco** elaborados para uma amostra aleatória de dez dos convênios relacionados pela SNPTur, entre os anos de 2014 a 2016 (peça 18).

56. Por fim, cabe citar que os pareceres atualmente elaborados (peças 16, p. 7-11, e 18) são mais descriptivos e detalhistas do que os modelos anteriores, abordando aspectos variados dos planos de trabalho dos convênios firmados (peça 16, p. 1-6).

Boas práticas identificadas: melhoria na governança, advinda com a institucionalização (elaboração de normas); monitoramento e avaliação dos procedimentos utilizados durante os monitoramentos **in loco**.

2.3 Elevado estoque de prestações de contas de convênios a analisar.

Contextualização

57. Em Levantamento efetuado pelo Tribunal na área de convênios do MTur (TC 013.105/2009-3), observou-se um elevado estoque de 1.814 convênios celebrados nos anos de 2006 a 2009 em situação “a aprovar”, ou seja, ajustes cujas prestações de contas estavam pendentes de análise conclusiva pelo Ministério. Por essa razão, o Acórdão 5.078/2009-TCU-2^a Câmara, proferido naqueles autos, determinou ao MTur, **in verbis**:

1.5.2.1. informe, por ocasião das tomadas de contas anuais, sobre os estoques de processos de prestações de contas de convênio e sobre as medidas adotadas no decorrer do exercício com vistas à redução desses estoques;

1.5.2.2. observe rigorosamente o prazo para análise das prestações de contas relativas às transferências voluntárias efetuadas, de acordo com o art. 60, caput, da Portaria Interministerial nº 127/2008 e o art. 31, caput, da IN STN nº 01/1997.

58. A situação era ainda mais preocupante tendo-se em conta a grande quantidade de convênios celebrados pelo MTur no mesmo período (segundo apurado no TC 013.105/2009-3, de 2006 a 2009, foram firmados 3.141 convênios), o que demonstrava a tendência de piora no estoque de prestações de contas de convênios a analisar, gerando prejuízos à tempestividade do controle dos recursos repassados. Em 2010, foram firmados 1.167 convênios.

59. Nos anos seguintes, principalmente a partir da vigência da LDO para 2011 (Lei 12.309/2010) e das seguintes, as quais trouxeram dispositivo vedando a transferência voluntária de recursos a entidades privadas para a realização de eventos do turismo, a quantidade de convênios firmados pelo MTur foi significativamente reduzida, segundo pode-se observar na Tabela 1. Mesmo com essa diminuição, a quantidade elevada firmada nos anos anteriores a esse período continuou demandando esforço do Ministério para analisar as prestações de contas de convênios.

Providências adotadas

60. Em vista das determinações do Acórdão 5.078/2009-TCU-2^a Câmara, foi editada a Portaria MTur 142/2010 (peça 19, p. 1), a qual instituiu a Coordenação Extraordinária de Análise de Prestação de Contas, com o objetivo de extinguir o elevado estoque de prestações de contas dos convênios firmados pelo MTur, com o prazo definido até 1º/12/2010. Compreendia a composição de equipe de servidores de diversas unidades do Ministério e também tinha por atribuição a elaboração de metodologia de trabalho para as análises a serem empreendidas.

61. Em 10/2/2011, editou-se a Portaria MTur 15/2011, criando Grupo de Trabalho, por 180 dias, para dar continuidade às atribuições da Coordenação Extraordinária de Análise de Prestação de Contas, ante o ainda elevado estoque de 2.772 processos de prestação de contas por analisar (peça 19, p. 3).

62. Em 4/3/2015, por meio da Portaria MTur 12/2015, o MTur empreendeu novos esforços para a diminuição dos estoques de prestações de contas com a criação da Comissão Especial de Prestação de Contas. Os trabalhos duraram até 3/12/2015, quando a referida comissão foi extinta por meio da Portaria MTur 105, de 3/12/2015 (peça 19, p. 7).

63. Outras atividades citadas pela CGCV (Coordenação-Geral de Convênios), unidade responsável pelas análises financeiras das prestações de contas, para que se diminuisse o estoque foram: mapeamento do estoque de convênios, elaboração de um Manual de Execução e Acompanhamento de Convênios e de um Manual de Análise Financeira de Prestação de Contas, capacitação de servidores e implementação de plataforma (PGTur) informatizada para o acompanhamento do trâmite e da situação de todos os convênios firmados pelo MTur (peça 20).

Resultados

64. As determinações do Acórdão 5.078/2009-TCU-2^a Câmara foram objeto de monitoramento no TC 022.262/2010-5 (Acórdãos 7.455/2010, 1.541/2011, 5.365/2012 e 1.406/2013, todos da 2^a Câmara). A situação relatada no levantamento de 2009 também foi reanalisada em auditoria de conformidade realizada pelo Tribunal nos convênios celebrados pelo MTur para eventos (TC 028.227/2011-5) e nas prestações de contas anuais relativas à Coordenação-Geral de Convênios do MTur nos anos de 2010 a 2013 (TCs 030.408/2010-5, 028.009/2011-8, 041.702/2012-3 e 022.723/2013-7).

65. Nesses citados trabalhos, apontou-se, em resumo, que, com a edição das Portarias MTur 142/2010 e 15/2011, as providências necessárias para a redução de estoque haviam sido tomadas pelo Ministério, com a ressalva de que os resultados dessas ações seriam melhor observados com o transcorrer do tempo. Ainda assim, o Acórdão 1.702/2014-TCU-1^a Câmara, que julgou as contas da

CGCV, exercício de 2012, reforçou a necessidade de constante atuação para o controle tempestivo das transferências voluntárias, ao recomendar à unidade, **in verbis**:

(...) 1.9.1. desenvolva os controles internos que permitam a avaliação e monitoramento tempestivo das transferências voluntárias sob sua responsabilidade; (...).

66. O MTur apresentou a evolução das análises empreendidas nos anos de 2010 a 2016 (dados até outubro/16), conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Evolução das análises de prestações de contas

.....

67. Nota-se que a quantidade de prestações de contas a analisar declinou constantemente, a partir de 2011, representando, atualmente, 54% do patamar do início da série (2010), ou seja, redução de cerca de metade do estoque. As análises emitidas variaram de forma menos linear ao longo dos anos, com uma média de 896 prestações de contas analisadas conclusivamente por ano. Por sua vez, deve-se também creditar a diminuição do passivo de prestações de contas à menor quantidade de convênios celebrados pelo MTur no período considerado, refletida na linha ‘a comprovar’ do gráfico.

68. O quadro a seguir, extraído do Siconv, demonstra a situação dos convênios firmados de 2011 a 2016:

.....

69. Dado o elevado estoque de prestações de contas por analisar relativas a convênios anteriores a 2011, o índice de pronunciamento definitivo (regular, regular com ressalvas ou irregular) pelo MTur quanto aos convênios celebrados em anos recentes ainda é baixo. Dos convênios firmados em 2011, 31,2% já tiveram pronunciamento definitivo do MTur quanto à aplicação dos recursos; em 2012, 12,1%; em 2013, 14,6%; em 2014, 12,1%; em 2015, 3,7%; e em 2016, 3,3%. Ressalte-se que é natural que o índice seja baixo para os convênios dos últimos dois anos devido à quantidade ainda “em execução” ou “aguardando prestação de contas”.

70. As prestações de contas dos convênios do MTur são analisadas sob o aspecto técnico (ou seja, se o objeto foi cumprido) e financeiro. O pronunciamento definitivo quanto à aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação somente é emitido após o término dessas duas análises, sendo a técnica a inicialmente proferida. Assim, o MTur apresentou o quadro a seguir a respeito dos convênios celebrados entre 2011 e 2016 que, embora ainda pendentes de pronunciamento definitivo, já tiveram análise técnica:

Quadro 5 - Análises técnicas das prestações de contas dos convênios de 2011 a 2016

.....

71. À exceção de 2012, todas as prestações de contas de convênios firmados de 2011 a 2016 já tiveram índice de análise técnica proferida superior a 50%, com destaque para 2014, com 100%. Isso significa que a análise financeira concentra a maior parte dos estoques de prestações de contas por analisar dos últimos seis anos. A situação demonstra a necessidade de que o MTur adote ações constantes para o exame das prestações de contas, pois o estoque de ajustes por analisar ainda é alto, mesmo considerando a diminuição dos convênios firmados nos anos mais recentes.

72. A Coordenação-Geral de Convênios do MTur informou que estão sendo elaboradas estratégias e metas para a redução do passivo, entre elas: harmonizar os procedimentos internos, separar os convênios por ‘blocos’ de acordo com a situação e estabelecer prazos para as análises de cada ‘bloco’ (peça 44, p. 3-4).

Boas práticas identificadas: direcionamento de esforços e elaboração de estratégias de contingência, por meio da criação de grupos de trabalho, do mapeamento e do estabelecimento de procedimentos, para a redução dos estoques de prestações de contas de convênios pendentes de análise.

2.4 Elevado estoque de TCEs não concluídas

Contextualização

73. Conforme apontado no item 2.1, o elevado estoque de prestações de contas de convênios a analisar foi identificado por diversos trabalhos realizados pelo TCU, o que levou o Ministério do Turismo a tomar providências no intuito de extinguir este estoque. Entre as soluções apresentadas, destacam-se as coordenações e comissões especiais para a análise de tais prestações de contas criadas por meio de portarias internas desde 2010.

74. Como consequência dessas medidas, um alto volume de Tomadas de Contas Especiais (TCEs) ficou pendente de instauração pelo órgão. Ademais, o Levantamento realizado por este Tribunal em 2009 (TC 013.105/2009-3, Acórdão 5.078/2009-TCU-2ª Câmara), citado no item anterior, apontou para a falta de medidas para a instauração de TCEs, ou adoção de medidas de forma intempestiva, em casos de não apresentação da prestação de contas, contrariando os normativos vigentes a época. Dessa forma, o referido Acórdão, proferido naqueles autos, determinou ao MTur, *in verbis*:

1.5.2.3. adote, diante da não apresentação de prestação de contas do convenente, providências imediatas para a instauração da Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 56, § 2º, da Portaria Interministerial nº 127/2008;

75. Ainda, trabalhos realizados pelo TCU nos últimos anos vêm reforçando a necessidade de instauração tempestiva de TCE e da criação de controles internos para o monitoramento dos processos envolvidos (TC 028.227/2011-5, TC 024.695/2011-4, TC 022.723/2013-7).

Providencias adotadas

76. Em setembro de 2010 foi editada a Portaria 157/2010 MTur, que instituía a Comissão Permanente de Tomada de Contas Especiais (CTCE), responsável por atuar na instrução de processos de TCE no âmbito do Ministério. A quantidade de servidores da comissão não foi alterada após expirada a vigência da portaria, em 2012, quando foi emitida a Portaria 2/2012 MTur, designando sete membros para a sua composição, a fim de analisar uma grande quantidade de solicitações de TCEs advindas da Coordenação Extraordinária de Prestação de Contas, criada ainda em 2010 (peça 23, p. 1-4).

77. Em 2013, a composição da referida comissão passou para seis membros e, em 2014, a estrutura foi reforçada. Em virtude da elevada quantidade de processos encaminhados à CTCE ao fim de 2013 (vide elevada quantidade de prestações de contas concluídas em 2013 no Gráfico 1), a comissão recebeu, além dos já anteriormente lá alocados, servidores da estrutura da CEPCT (Portaria 1/2014 SE/MTur). Dessa forma, a equipe passou a contar com quinze servidores, sendo que ao longo do ano, a equipe foi dividida em duas sub-comissões – uma, com onze servidores, responsável pelas TCEs efetivamente, e outra, com apenas quatro, responsável por atividades administrativas mais simples, ainda na prestação de contas.

78. Entretanto, ao longo do ano houve a saída de alguns servidores da CTCE e o MTur buscou suprir esse déficit de servidores por meio de treinamentos para o pessoal envolvido, revisão de fluxogramas (peça 24) e elaboração de manuais (peça 25).

79. Os atos normativos editados para indicar os servidores alocados a CTCE foram:

- a) Portaria/SE/MTur 198/2010;
- b) Portaria/SE/MTur. 2/2012;
- c) Portaria/SE/MTur 2/2013;
- d) Portaria/SE/MTur 13/2014;
- e) Portaria/SE/MTur 1/2015;
- f) Portaria SE/MTur 13/2016.

80. Importante salientar que as alterações promovidas no âmbito do MTur no sentido de realizar análise mais crítica das propostas para transferências voluntárias, fiscalização *in loco* mais frequente, vedações, a partir da LDO para 2011 (Lei 12.309/2010), a transferências voluntárias para entidades privadas para realização de eventos, entre outros, conforme demonstrado nos itens anteriores, possivelmente contribuiu para uma redução na quantidade de convênios firmados. Desta forma, é possível projetar uma queda natural no estoque de TCEs a analisar.

81. Cabe lembrar que está em implantação o sistema e-TCE, pelo TCU, com parceria da CGU e participação do MTur, que busca agilidade e eficácia nos trâmites dos processos relacionados às Tomadas de Contas Especiais. Ressalta-se, ainda, a iniciativa e o interesse do MTur ao ser voluntário pioneiro na utilização de tal sistema, a fim de atacar a questão ora analisada.

82. Outro ponto que merece destaque é a gestão do processo na Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), responsável pela adoção de providências para a elaboração do Pronunciamento Ministerial e coleta de assinatura para cada pronunciamento. Com os esforços empreendidos na CTCE, e consequente esforço na CGU para dar vazão às TCEs e devolvê-las ao MTur com os relatórios, certificados e pareceres que lhe são pertinentes, a AECI percebeu, em 2015, a necessidade de organizar seus procedimentos e, neste mesmo ano, elaborou um quadro analítico para sumarizar as principais informações ao Ministro de Estado do Turismo referentes às TCEs em questão, tornando mais célere a análise e emissão dos pronunciamentos necessários para o envio ao TCU.

Resultados

83. De acordo com dados obtidos do MTur, de 2010 a 2016 (até outubro) foram instauradas 2.095 TCEs referentes a convênios, cujos repasses somaram R\$ 744.541.151,13:

Tabela 2 - Quantidade e Valor de TCEs instauradas, por ano

.....

84. Como o ano de instauração normalmente não coincide com o de assinatura e execução do ajuste, os dados foram reorganizados na tabela a seguir conforme o ano do convênio:

Tabela 3 - Quantidade de TCEs instauradas por ano de assinatura do convênio

.....

85. Nota-se que os convênios firmados até 2010 representaram a ampla maioria dos ajustes que resultaram na instauração de TCE (99,28% em quantidade e 99,95% em valor de repasse). O auge

ocorreu em 2009, pois das TCEs instauradas pelo MTur, 33,37% são de convênios firmados naquele ano (34,51%, quando considerado o valor repassado).

86. Outra análise possível trata da comparação entre o total de convênios firmados a cada ano pelo MTur e aquele que resultou na instauração de TCE:

Tabela 4 - Quantidade de convênios firmados e objetos de TCE

87. Quando tomada a quantidade, a proporção de convênios que redundou em TCE é crescente de 2008 a 2010: 31,53% dos convênios firmados em 2008 resultaram em TCE; 40,40% dos ajustes de 2009; e 44,47% em 2010.

88. Proporcionalmente, verifica-se que 2010 foi o ano crítico de irregularidades detectadas nos convênios do MTur: quase a metade dos ajustes celebrados naquele ano, tanto em quantidade (44,47%) quanto em valor de repasse (45,77%), resultaram na instauração de TCE.

89. A proporção dos convênios firmados em 2011 que geraram TCE sofreu queda considerável em relação aos anos anteriores, atingindo 11,54%. Em 2012 e 2013, a proporção, até o presente momento, foi irrisória, 3,03% e 2,44%, respectivamente. Até o período em que os dados foram apurados (janeiro de 2017), não houve instauração de TCE para os convênios celebrados entre 2014 e 2016.

90. Entretanto, os dados do Quadro 4 demonstram que ainda existe um grande passivo de prestações de contas por analisar entre 2011 e 2016, fato que prejudica uma conclusão acerca da redução proporcional de objetos de convênios passíveis de instauração de TCE. Por outro lado, dados do Quadro 5, reorganizados no Quadro abaixo, demonstram que, entre os convênios para eventos que não possuem análise conclusiva, mas já passaram pela análise técnica, a proporção de convênios reprovados desde 2011 ainda é baixa, reforçando a possibilidade de queda significativa na quantidade de TCEs a serem instauradas pelo MTur. Ressalta-se, novamente, que são convênios pendentes de análise financeira, e, portanto, sem aprovação definitiva.

Quadro 6 - Situação da análise técnica dos convênios

91. Entretanto, em 26/1/2017, foi realizado novo mapeamento do passivo existente na CTCE, onde foram localizados 123 processos a serem instaurados e analisados e 188 processos inscritos no Cadin. Com a publicação da IN 76/2016, a Comissão elaborou um plano de ações para distribuir tais processos aos relatores e presidente da CTCE a fim de zerar o passivo no exercício de 2017 (peça 40, p. 15).

Figura 1 - Planejamento de Ações - CTCE

Boas práticas identificadas: A instituição de normas, procedimentos, manuais, e critérios mais rigorosos para a formalização de convênios desde 2011, assim como constantes trabalhos de fiscalização realizados por esta Corte nas áreas envolvidas com transferências voluntárias, com a emissão de recomendações e determinações no sentido de mitigar desvios, além de reduzirem a quantidade de convênios firmados por ano, proporcionaram a redução de demanda por instauração

de TCEs e mais instrumentos de apoio a equipe responsável por instaurá-las. Há ainda estrutura flexível e plano de ações para mitigar os riscos e acabar com o estoque no exercício de 2017.

2.5 Ausência de priorização dos destinos turísticos para os repasses de recursos.

Contextualização

92. Segundo o Decreto 7.381/2010, que regulamentou a Lei 11.771/2008 (Lei do Turismo), o Sistema Nacional de Turismo, cujo órgão central é o MTur, tem como um de seus objetivos direcionar a alocação de recursos públicos para destinos e regiões prioritários para o desenvolvimento da atividade turística.

93. No Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010 (MTur, 2007), o MTur estabeleceu como uma das metas a estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional. Os destinos foram definidos após avaliação técnica e estudos elaborados pelo MTur em parceria com outras entidades, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV).

94. Com a edição da Portaria MTur 153, de 6/10/2009, o Ministério estabeleceu que a formalização de apoio a eventos que visem ao desenvolvimento, à promoção, à comercialização e à divulgação do turismo deveriam estar de acordo com o PNT 2007/2010.

95. Contudo, Levantamento realizado pelo Tribunal na área de convênios (TC 013.105/2009-3) apontou, ao verificar as propostas de convênios recebidas e aprovadas, a ausência de análise, pelo MTur, do potencial turístico da localidade beneficiada ou quanto à geração de fluxo de turistas para o evento. Assim, o Acórdão 5.078/2009-TCU-2ª Câmara, emitido naqueles autos, determinou à SNPTur/MTur que, nos convênios relacionados a eventos:

(...) 1.5.3.2 explice nos pareceres técnicos de análise (...) manifestação fundamentada quanto à potencial geração de fluxo turístico do evento proposto, indeferindo aquelas que não se coadunem com esse fato; (...)

96. Em 2010, o Tribunal efetuou Levantamento de Natureza Operacional no Turismo (TC 025.926/2010-1), por meio do qual identificou-se risco de também os projetos apoiados na área de infraestrutura não estarem de acordo com o PNT e não contribuírem para o efetivo desenvolvimento do turismo. Em vista disso, o Acórdão 1.820/2011-TCU-Plenário recomendou à Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur) que:

(...) 9.2.1 condicione o financiamento de projetos ou a liberação de recursos a fundo perdido provenientes de emendas parlamentares, aos seguintes fatores: i) priorização dos destinos indutores estabelecidos no Plano Nacional de Turismo (PNT); ii) apresentação de estudo que comprove o interesse turístico da obra e seu impacto no desenvolvimento do Turismo na localidade; (...).

97. No ano seguinte, Auditoria de Conformidade nos convênios para eventos firmados pelo MTur (TC 028.227/2011-5) também identificou que os objetos apoiados eram, majoritariamente, para destinos não considerados prioritários pelo PNT 2007-2010. Segundo dados do relatório emitido naquela ocasião (peça 164, p. 34 do TC 028.227/2011-5):

Em 2009, os recursos repassados pelo MTur por meio de convênios a eventos nos 65 destinos considerados prioritários representaram 23,5% do total. Em termos de quantidade, foram 207 convênios celebrados para os destinos prioritários de um total de 1.236 convênios (...).

Em 2010, a relação entre os recursos repassados para eventos nos 65 destinos prioritários e o total foi de 30,3%. Em termos de quantidade, 196 convênios foram celebrados para os destinos prioritários de um total de 1.304 (...).

Mesmo em 2011, ano não compreendido no PNT 2007/2010, os recursos repassados pelo MTur a eventos realizados nos 65 destinos considerados prioritários tiveram baixa representatividade no total, atingindo apenas 6,5%. Em termos de quantidade, foram identificados 22 convênios celebrados para os destinos prioritários de um total de 333 convênios.

98. Tendo em vista o relatado, o Acórdão 2.235/2014-TCU-Plenário recomendou ao MTur:

9.5.1. estabelecer regra prevendo que os convênios relacionados a eventos deverão ser executados primordialmente em destinos considerados prioritários pelo Ministério, em conformidade com os Planos Nacionais de Turismo.

99. A situação também foi abordada no TC 012.970/2012-3, que tratou de Auditoria de Conformidade nas ações de infraestrutura turística em Minas Gerais. Segundo o relatório de auditoria emitido naqueles autos, a ausência de interesse turístico constou como um dos achados relacionados aos ajustes avaliados (peça 60, p. 19, do TC 012.970/2012-3):

(...) é estabelecido que as ações de apoio à infraestrutura devem ser desenvolvidas em municípios ou regiões turísticas, uma vez que as ações devem ter como foco as regiões turísticas priorizadas.

100. Considerando que os municípios beneficiados não estavam incluídos no rol de municípios turísticos de Minas Gerais, à época das transferências, e que grande parte dos contratos de repasse firmados foram decorrentes de emendas parlamentares, pode-se afirmar que as diretrizes emanadas do Plano Nacional de Turismo não foram cumpridas, permitindo assim uma dispersão de recursos do Ministério do Turismo para regiões ou para objetos não turísticos, comprometendo a eficiência na aplicação dos recursos públicos federais, à luz do princípio da eficiência, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Providências adotadas

101. O PNT 2013-2016 trouxe novas diretrizes para diagnosticar as potencialidades das regiões turísticas do país, prevendo instrumentos que seriam utilizados pelo Ministério para a priorização dos recursos da pasta. O MTur criou, então, o Programa de Regionalização do Turismo, por meio da Portaria MTur 105, de 16/5/2013. Nesse programa foi definida, como um dos objetivos, a necessidade de se estabelecer critérios e parâmetros para a definição e categorização dos municípios e das regiões turísticas, de modo a gerar indicadores de processos, resultados e de desempenho como ferramentas de apoio à tomada de decisão técnica e política, visando melhor efetividade e eficiência na alocação dos recursos.

102. Em seguida, por meio da Portaria MTur 313, de 3/12/2013, o ministério instituiu o Mapa do Turismo Brasileiro como novo instrumento de orientação no desenvolvimento das políticas públicas afetas à pasta, tendo como foco a gestão, estruturação e promoção do turismo, de forma regionalizada e descentralizada, nos territórios nele identificados: 303 regiões turísticas e 3.345 municípios. Pretendeu-se disponibilizar objetivamente ao gestor informações para a tomada de decisão da alocação dos recursos, com base em um documento preestabelecido, identificando as prioridades e potencialidades de cada região do território nacional. Entre outros pontos, o documento definiu critérios de caracterização na definição das regiões turísticas e compromissos que a região deve ter. Ou seja, foi criado um instrumento para subsidiar o estabelecimento de diretrizes e critérios para a alocação de recursos de acordo com o momento, com a política pública ou com as metas e indicadores que se pretende alcançar.

Figura 2 - Mapa do Turismo Brasileiro – Municípios Categorizados e Informações Locais

103. Também foi editada a Portaria MTur 112, de 24/5/2013, que estabeleceu novas regras para a formalização de instrumentos para transferências voluntárias. Esse normativo foi alterado pela Portaria MTur 335, de 30/12/2013, a qual estipulou, no art. 12-A, que ao menos 90% dos recursos de programação do Ministério deveriam contemplar os municípios integrantes do Mapa do Turismo e, até 10%, para os demais municípios não integrantes do Mapa. Contudo, sucessivos normativos adiaram os efeitos do art. 12-A: a Portaria MTur 46/2014, para 2015 e a Portaria 83/2015, para 2016.

104. Em 2016, a Portaria MTur 182, de 28/7/2016, substituiu as Portarias 112/2013 e 335/2013, e manteve a regra de destinação, de, no mínimo, 90% dos recursos de programação do Ministério para os municípios do Mapa do Turismo Brasileiro. No entanto, os efeitos dessa regra foram novamente postergados, dessa feita para 2017, de acordo com a Portaria MTur 122, de 14/4/2016. Portanto, os efeitos práticos ainda não podem ser medidos.

105. Com relação aos recursos de emendas parlamentares aportados ao orçamento do MTur, as portarias anteriores eram silentes. Já a Portaria MTur 182/2016 dispôs que esses recursos sejam direcionados, preferencialmente, às regiões e municípios do Mapa do Turismo Brasileiro, como forma de convergir recursos e esforços do Poder Executivo e Legislativo. Também foi elaborada uma cartilha direcionada aos parlamentares como tentativa de sensibilizá-los no direcionamento dos recursos de emendas para os municípios integrantes do Mapa (MTur, 2016).

106. Outras importantes ações do MTur foram as atualizações do Mapa do Turismo. A Portaria MTur 144, de 27/8/2015, estabeleceu a categorização dos municípios do Mapa, de acordo com a identificação do desempenho da economia do turismo em cada localidade. Assim, os municípios foram agrupados em cinco diferentes categorias (A, B, C, D ou E) conforme o resultado obtido na metodologia de avaliação definida no normativo.

107. A Portaria 182/2016, inclusive, passou a respeitar a categorização dos municípios para a transferência de recursos do MTur. Por exemplo, a transferência para o apoio à comercialização de destinos e produtos turísticos está restrita a municípios enquadrados como de categorias A, B e C.

108. Em 2016 houve novo esforço do MTur para revisar o Mapa do Turismo e sua categorização, em conjunto com os órgãos oficiais de turismo nas unidades da federação. O trabalho culminou na edição da Portaria MTur 172, de 11/7/2016, com a redução de municípios e de regiões turísticas identificados para, respectivamente, 2.175 e 291. Segundo o MTur, essa redução teve como pontos positivos, entre outros (peça 22, p. 48): melhor distribuição e otimização dos recursos públicos, priorização dos municípios que adotam o turismo como estratégia de desenvolvimento e melhor capacidade de gestão e de desenvolvimento de políticas públicas.

Resultados

109. O advento do Mapa do Turismo Brasileiro e suas consequentes atualizações, com a edição das Portarias MTur 313/2013, 144/2015 e 172/2016, representou um aprimoramento na estratégia do Ministério para a descentralização dos recursos sob sua responsabilidade, fato este reconhecido pelo Tribunal por meio do Acórdão 544/2016-TCU-Plenário (TC 019.806/2014-0), *in verbis*:

(...)

9.2. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República da boa prática identificada no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo, a partir da elaboração do Mapa do Turismo Brasileiro e da categorização dos municípios das regiões turísticas brasileiras (art. 5º, inc. III, da Portaria 105/2013), que além de propiciarem melhor alocação de recursos públicos, possuem potencial para promover a integração entre as políticas prioritárias da área de turismo e as emendas parlamentares que direcionem recursos para essas regiões; (...)

110. O Mapa do Turismo Brasileiro também foi reconhecido por seu aprimoramento na gestão das políticas públicas do MTur no Relatório Sistêmico do Turismo – Fisc Turismo (TC 014.605/2014-7, Acórdão 3.558/2014-TCU Plenário), em que foi ressaltada a importância da ferramenta, por disponibilizar objetivamente ao gestor informações para a tomada de decisão acerca da alocação

dos recursos, com base em um documento preestabelecido, que identifica as prioridades e potencialidades de cada região do Brasil.

111. Outro ponto a mencionar é a institucionalização da política pública do MTur, com o estabelecimento de normas, procedimentos e instrumentos, definindo as prioridades do Ministério e a forma de alcançá-las. Segundo o Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas do TCU, a existência de políticas públicas formais privilegia a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados. O quadro a seguir resume os principais normativos editados no período entre os trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal e hoje, relacionados com a priorização na alocação de recursos:

Quadro 7 - Principais normativos do MTur relacionados à priorização na alocação de recursos

112. Contudo, permanece a necessidade de que a aplicação dos recursos se coadune com as prioridades estabelecidas pela política pública do Ministério, evitando-se o risco de que sejam beneficiadas localidades sem interesse turístico, como detectado nos trabalhos do Tribunal. Os dados a seguir, obtidos a partir do Siconv, demonstram quais os municípios beneficiados pela aplicação dos recursos do orçamento do MTur, conforme o pertencimento ou não ao Mapa do Turismo, desde 2012, de forma a demonstrar eventual mudança advinda com a implementação do instrumento em 2013:

Tabela 5 – Valores liberados pelo MTur aos municípios (em R\$)

113. Entre 2012 e 2015, em média, 72,2% dos recursos repassados pelo MTur por meio de transferências voluntárias foram destinados aos municípios abrangidos no Mapa do Turismo Brasileiro. Em 2016, até o mês de novembro, e já observado o novo universo estabelecido pela Portaria 172/2016, somente 47,3% dos recursos foram repassados aos municípios integrantes do Mapa. Ressalte-se que os valores obtidos no Siconv são compostos pelos recursos de programação, previstos no Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional pelo Ministério, e pelos oriundos de emendas de iniciativa de parlamentares.

114. Embora tenha sido salutar, a partir da Portaria MTur 335/2013, o estabelecimento da regra de que 90% dos recursos de programação sejam destinados aos municípios do Mapa, um dos fatores que contribui para a permanência da situação observada nos trabalhos realizados é o constante adiamento da validade desse dispositivo por meio da edição sucessiva de portarias nesse sentido: 46/2014, 83/2015 e 122/2016.

115. O Acórdão 3.155/2016-TCU-Plenário, derivado de Levantamento para identificar a aplicação dos recursos federais para a proteção e conservação do patrimônio cultural e natural (TC 030.814/2015-4), apresentou a presente deliberação:

(...) a gestão desses patrimônios carece de maior articulação entre os atores envolvidos para a elaboração de um planejamento de longo prazo a fim de melhor explorar seu potencial turístico (...). Embora seja possível identificar alocação de recursos para esses locais, nota-se que não há priorização e não há aferição da eficácia, eficiência e efetividade desses investimentos. Em geral, os destinos ainda carecem de melhores condições de acesso, sinalização, atendimento ao turista e estratégia de promoção adequada que, atualmente, podem ser fatores limitantes ao fluxo turístico local.

116. Outro ponto que compromete o direcionamento das ações às prioridades estabelecidas pelo MTur com o Mapa do Turismo é a dificuldade do Ministério em direcionar os recursos de emendas parlamentares ao instrumento. Como visto, duas importantes ações foram adotadas pelo Ministério: (i) a portaria que estabelece as regras para os instrumentos de transferência voluntária (Portaria

MTur 182/2016) trouxe dispositivo mencionando que 90% dos recursos de emendas devem, quando possível, ser direcionados aos municípios fixados no Mapa; e (ii) a elaboração de cartilha instrutiva aos parlamentares sobre o Mapa do Turismo e seus objetivos (grifo nosso).

117. Não obstante essas ações do MTur, é oportuno propor uma alternativa para a convergência entre os esforços adotados pelo Ministério com a elaboração do Mapa e as emendas parlamentares aportadas ao orçamento.

118. Desde a Lei 12.309/2010, que dispôs sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2011, todas as LDOs trouxeram dispositivo vetando a transferência de recursos a entidades privadas para a realização de eventos no âmbito do MTur. Da mesma forma, é possível que as vindouras LDOs disponham sobre a necessidade de que os recursos ao orçamento do MTur sejam direcionados para as regiões priorizadas no Mapa do Turismo Brasileiro. Cabe ressaltar que esse direcionamento dos recursos é almejado pela própria política estabelecida pelo MTur e está explícita nos normativos anteriormente citados.

Boas práticas identificadas: institucionalização formal da política pública e seus instrumentos; estabelecimento de metas e prazos; interlocução com diversos atores para a criação do Mapa do Turismo; revisão e atualização do instrumento; criação de diretrizes para a alocação de recursos por meio de transferências voluntárias.

Oportunidade de melhoria: recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para que adote providências no sentido de incluir nas futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, dispositivo a fim de que os recursos destinados aos Ministérios, por meio de emendas parlamentares, sejam direcionados de acordo com as políticas públicas específicas e com as diretrizes estabelecidas pelos ministérios, a exemplo do Mapa do Turismo Brasileiro, no Ministério do Turismo.

.....

2.6. Ausência de sistema para acompanhamento de Contratos de Repasse

Contextualização

119. Em 2011, o TCU realizou Levantamento para verificar a estrutura organizacional do MTur relacionada à celebração de contratos de repasse (TC 010.352/2011-2), no qual se verificou a falta de sistema próprio do MTur para o acompanhamento da execução dos contratos de repasse, assim como ausência de crítica aos dados, que poderiam apresentar inconsistências, recebidos dos sistemas da Caixa Econômica Federal (Caixa), mandatária da União nesse tipo de instrumento. Também foram identificadas deficiências no gerenciamento da alocação de recursos aos contratos de repasse, que geraram ociosidade de recursos em projetos ainda não iniciados, e insuficiência de recursos para pagamento de obras em execução. O referido Levantamento gerou Representação, acatada pelo Acórdão 2.666/2011-TCU-2ºCâmara, e analisada no TC 009.112/2012-0.

120. De forma análoga, em Fiscalização de Orientação Centralizada realizada pelo TCU em 2012 (TC 012.970/2012-3, Acórdão 2.298/2013-TCU-Plenário), foram identificados diversos contratos de repasse com falhas como:

- a) obras paralisadas ou atrasadas em virtude da não liberação de recursos segundo os cronogramas de desembolsos acordados nos respectivos contratos de repasses;
- b) divergências entre as planilhas de medição e as quantidades efetivamente executadas;
- c) autorização da Caixa Econômica Federal para início das obras sem a prévia liberação dos recursos financeiros pelo Ministério do Turismo;

121. O MTur alega que até 2012 havia dificuldade em acompanhar a execução de obras e os repasses de recursos por meio de planilhas alimentadas manualmente, com informações repassadas pela Caixa. Essas planilhas eram elaboradas em diferentes setores do Ministério, acarretando duplicação de trabalho, incompatibilidade de dados e risco de erros decorrentes da digitação dos dados. Ainda, alega que não seria possível gerar automaticamente relatórios gerenciais e a consulta às informações por obra era demorada e impactava na gestão desses contratos de repasse (Peça 27, p. 6). Segundo o órgão, à época, havia cerca de quinze mil contratos de repasse para gerir em mais de 3.800 municípios brasileiros (Peça 28, p. 5-6)

Providencias adotadas

122. Em 15/1/2012, o MTur implantou o Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (Siacor) para informatizar o acompanhamento dos contratos. Todo o sistema foi desenvolvido e executado com recursos próprios do órgão, sem despesas adicionais com contratações e aquisições. Entre seus objetivos, o MTur ressalta (peça 27, p. 6):

- a) identificar o estoque e o fluxo financeiro. O principal resultado quantitativo alcançado foi identificar o montante exato de recursos que precisa pleitear junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para fazer frente às obras já contratadas e projetar o volume de recursos que necessitará nos próximos meses;
- b) reduzir o montante de recursos que fica parado na Caixa. Antes, o repasse para o agente financeiro era de 100%, agora, o MTur só libera a parcela referente à etapa da obra concluída;
- c) gerenciar de forma automática e simultânea os mais de quinze mil contratos de repasse firmados com quase quatro mil municípios de todos os estados da federação;
- d) reduzir erros. Manipulação dos dados feita pelo sistema, evitando erros por intervenção humana;
- e) permitir a auditoria dos serviços prestados pela Caixa. É possível acompanhar pelo sistema a situação de cada contrato;
- f) aumentar a confiabilidade. Os dados são utilizados pela alta cúpula do Ministério e também pelos órgãos de controle;
- g) acesso pela internet das informações de cada obra, o que reduziu consideravelmente o número de governadores, prefeitos, deputados, senadores e assessores que buscavam o Ministério do Turismo para saber do andamento de determinadas obras e da liberação de recursos; e
- h) aumentar a transparência – já que por meio da página do MTur na internet – www.siacor.turismo.gov.br é possível que qualquer cidadão visualize informações sobre as obras do MTur em seu Município ou Estado. Para acessar a versão resumida do sistema não há necessidade de login ou senha.

123. O sistema é utilizado rotineiramente pela Diretoria de Infraestrutura Turística (Dietu) para o controle de pagamentos dos contratos de repasse em andamento e também por outras áreas do MTur para a elaboração e extração de relatórios.

Figura 3 - Página de consulta ao Siacor aberta ao público

Fonte: <http://repasse.turismo.gov.br/> acessado em 18/11/2016

124. Ao acessar a página, é possível obter informações sobre um específico contrato de repasse, como município, situação do contrato, valor do contrato, situação e percentual de realização da obra, e como está a prestação de contas. A última atualização do sistema foi feita dez dias antes do acesso realizado.

125. O MTur elaborou, no final de 2015, o Manual de Procedimentos para Acompanhamento dos Contratos de Repasse (peça 29), aprovado pela Portaria SNPDTur/MTur 15/2015 (peça 30), onde estão contemplados os aspectos normativos e conceituais, a finalidade, os processos

organizacionais, as rotinas e os procedimentos para o devido acompanhamento desse tipo de transferência. As principais atividades nele relacionadas envolvem o uso do sistema Siacor, tais como: carga de dados enviados pela Caixa, distribuição dos contratos com a equipe para o acompanhamento, consulta à situação da execução da obra de infraestrutura e consulta à prestação de contas e aos contratos em TCE. Ainda, foi elaborado o Manual de Acompanhamento de Pagamentos de Tarifas de Contratos de Repasse e o Manual de Instruções para Contratação e Execução de Contratos de Repasse, no intuito de sistematizar as normas que indicam as atividades a serem cumpridas pelos servidores (peça 40, p. 3).

Resultados

126. O Siacor possibilitou processar os dados enviados semanalmente pela Caixa em menos de uma hora, em contraste com o longo período que era necessário antes da implantação desse sistema, além da redução dos riscos de erros e inconsistências nesse processo. Com a informação disponível de forma mais tempestiva é possível tomar decisões gerenciais de forma mais assertiva. Ainda, o sistema permite que o controle dos contratos seja realizado em todo o universo, e não apenas de forma amostral, como costumava ser feito (Peça 28, p. 3).

127. Quanto aos objetivos listados nas alíneas “a” e “b” do item 112, o gráfico abaixo demonstra que no período entre 2010 e 2016 houve queda dos valores repassados à Caixa para execução dos contratos de repasse, em virtude da queda na quantidade de contratos celebrados e vigentes ao final de cada ano. Entretanto, nota-se também que a proporção de recursos desbloqueados para o tomador apresentou leve aumento, indicando uma possível gestão mais eficiente de recursos, com um montante menor bloqueado sem utilização na Caixa.

Gráfico 2 - Contratos de Repasse, nos 5 exercícios antecedentes a cada ano

Fonte: Elaborado própria com dados do MTur (peça 31)

128. Cabe destacar ainda a aderência desta iniciativa ao princípio da transparência, com relação a informações sobre transferências voluntárias. O sistema tem acesso livre e alimenta página na internet com os dados dos contratos de repasse e permite a emissão de gráficos e relatórios por UF, município, situação do contrato, entre outros.

Figura 4 - Painéis disponíveis ao público pelo Siacor

.....

Fonte: <http://siacor.turismo.gov.br/> acessado em 18/11/2016

129. Entretanto, o Acórdão 1.736/2014-TCU-2^a Câmara demonstrou inconsistência de dados constantes nos sistemas Siconv e Siafi com os sistemas Siacor e Siurb (sistema da Caixa que fornece dados para o MTur alimentar o Siacor). Por meio do referido Acórdão, o TCU determinou ao MTur e à Caixa que mantivessem atualizados os sistemas Siafi e Siconv, de modo a compatibilizar os dados desses dois sistemas de gestão, já consolidados na administração federal, com os do Siacor e Siurb. Em 2014 a determinação foi considerada cumprida por meio do Acórdão 7.083/2014-TCU-2^a Câmara.

130. Importante aqui transcrever trecho do voto do Ministro André Luís de Carvalho, relator do processo supracitado, ao descrever o Siacor:

O Siacor é um sistema desenvolvido por servidores do próprio Ministério do Turismo para capturar informações geradas pela Caixa Econômica Federal, no Siurb, sobre os contratos nos quais o Ministério do Turismo atua como representante da União. Em suma, o Siacor corresponde a uma ferramenta pioneira que permite à população o monitoramento online dos contratos de repasse e a obtenção de informações sobre: o quanto foi liberado pela Pasta; o

quanto a contratada já recebeu; e o percentual executado da obra; além de esclarecer se houve, ou não, a devida prestação de contas.

131. Em mais um trabalho realizado, em 2013, por esta Corte, referente à 3ª fase do Plano de Monitoramento da Implementação do Siconv, o Acórdão 2.927/2013-TCU-Plenário proferiu a seguinte recomendação ao MPOG:

9.12.1. adote as medidas pertinentes e necessárias com vistas à incorporação do Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (Siacor) como módulo adicional de gerenciamento dos contratos de repasse, no âmbito do Siconv, ou, se não for possível ou viável tal incorporação, adote medidas que tornem possível o desenvolvimento de um módulo semelhante, inspirado no Siacor, com as mesmas funcionalidades previstas naquele sistema, de modo a possibilitar a utilização por todos os órgãos concedentes de recursos que operacionalizam as transferências voluntárias via Siconv, além dos órgãos de controle e dos cidadãos, independentemente de solicitação prévia, bastando apenas o cadastramento do usuário no Siconv

132. O sistema foi também reconhecido pela CGU pela ação inovadora de controle interno e pela promoção da transparência no 1º Concurso de Boas Práticas da CGU (CGU, 2013a).

133. Por outro lado, ainda foram detectadas oportunidades de melhoria no sistema. Esta Unidade Técnica, ao analisar a Prestação de Contas Ordinárias da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur), referente ao exercício de 2014 (TC 030.691/2015-0), encontrou falhas e deficiências no sistema, também apontadas pela CGU no relatório de auditoria de gestão das referidas Contas Ordinárias. Tais como:

- a) tratamento das informações consignadas no Siacor: não foi identificada a forma como os dados do sistema subsidiam a atuação da SNPDTur na cobrança de providências da Caixa e no acompanhamento do atendimento das recomendações e orientações para o ajuste de falhas identificadas, ou seja, não há uso efetivo do sistema para tomadas de decisões gerenciais;
- b) monitoramento da atuação da Caixa, diante da morosidade na execução das obras fixadas nos contratos de repasse firmados: a CGU apresentou quadro contendo 24 contratos celebrados entre 2006 e 2012 e ainda vigentes em 2015;
- c) monitoramento da execução das obras dos contratos de repasse: fiscalização in loco, realizada pela CGU, em três contratos firmados pelo MTur apresentou divergências quanto às medições das obras efetuadas pela Caixa;
- d) monitoramento quanto aos prazos de apresentação e análise de prestações de contas dos contratos de repasse: em análise da CGU foi constatado que 307 contratos estavam com prazo para apresentação da prestação vencido e dezenas de contratos sem que a Caixa proferisse análise da prestação no prazo de 90 dias, como estabelecido nos normativos vigentes; e
- e) monitoramento relacionado à instauração e condução dos processos de TCE: a CGU realizou pesquisa no Siacor e identificou 597 contratos de repasse em situação “omissão de prestar contas” e 3.254 na situação “não aprovação da prestação de contas”, porém apenas 180 TCEs instauradas.

134. Foi proferido o Acórdão 1.657/2017-TCU-2ª Câmara, de 7/3/2017, que julgou regular e regular com ressalva as contas dos responsáveis e recomendou ao MTur que adote medidas para que se mitiguem os riscos e fragilidades identificados, como a priorização dos locais abrangidos pelo Mapa de Regionalização do Turismo quando da celebração do instrumento e o estabelecimento de rotinas de acompanhamento dos prazos para instauração de Tomada de Contas Especial pela Caixa, entre outros. Por ser muito recente, o monitoramento dessas recomendações não será tratado nos presentes autos.

135. O MTur alega que o sistema auxilia o órgão na identificação da necessidade de recursos do Tesouro para pagamento de pendências contratuais, do saldo devedor a ser repassado à Caixa e o montante de recursos financeiros em poder da Caixa (peça 32, p. 6). Alega, ainda, que o sistema provê informações importantes acerca de contratos específicos ou grupos de contratos, mas não há evidências do uso na prática, corroborando a análise feita pela CGU citada anteriormente.

136. Dessa forma, embora o Siacor constitua-se em uma importante ferramenta gerencial e de transparência dos repasses de recursos públicos, além de ser reconhecida pelos órgãos de controle, inclusive por esta Corte, como uma iniciativa inovadora e de grande valor para a administração pública, nota-se que a SNPDTur não o utiliza adequadamente para a produção de informações gerenciais e para o controle da atuação da Caixa. Como consequência, há morosidade na execução das obras, deficiências nas medições da execução das obras, desrespeito aos prazos para apresentação e análise das prestações de contas, assim como inatividade para a instauração e condução de processos de tomadas de contas especial.

Boas práticas identificadas: foi elaborado e institucionalizado sistema próprio com dados atualizados sobre cada contrato de repasse. Adequação à boa prática de governança relacionada ao estabelecimento de canais de comunicação com as diferentes partes interessadas, tendo página aberta ao público proporcionando o exercício do controle social, ocasionando maior transparência das informações.

Oportunidade de melhoria: verificar a capacidade técnica e operacional para o devido controle da execução dos contratos de repasse; efetuar registro, no Siacor, quando o contrato estiver em cláusula suspensiva, e descrever a situação; e estabelecer rotina de verificação das informações que alimentam o Siacor com relação a prestação de contas e instauração de tomadas de contas especiais (Acórdão 1657/2017-TCU-2ª Câmara).

.....
...

2.7. Ausência de controle para demandas externas

Contextualização

137. Em 2011, ano da Operação Voucher, o TCU realizou diversos trabalhos de fiscalização envolvendo o Ministério do Turismo. Entre eles, seis auditorias, cinco levantamentos, oito representações e dezoito TCEs. Da mesma forma, o órgão também estava sendo demandado pela CGU, que no mesmo período realizou trabalhos de controle interno, pelo Ministério Público Federal e Estadual, pela Defensoria Pública Federal, pela Polícia Federal, entre outros.

138. A situação gerou acúmulo de demandas não atendidas no prazo pelo MTur, que declarou haver dificuldade em gerenciar e monitorar de forma adequada as demandas oriundas do controle externo, interno, de segurança, entre outros (peça 33, p. 2). Os sistemas de informação existentes à época eram independentes, e o controle de demandas eram realizados por meio de programa gerenciador de banco de dados de forma precária e não compartilhada com as demais áreas do Ministério. Ademais, a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) não realizava de forma sistemática mensuração de dados estatísticos e gerenciais sobre suas atividades.

139. Embora não haja trabalho específico, determinação ou recomendação diretamente relacionada à deficiência apontada, a influência do TCU pode ser atribuída à quantidade de trabalhos realizados no curto período em análise. Conforme dito anteriormente, os diversos trabalhos geraram um número ainda maior de demandas ao MTur, com prazos e exigências específicos. Além disso, nos respectivos monitoramentos, foram apontados atrasos ou descumprimento de deliberações.

140. Cabe lembrar que a obstrução ao livre exercício da fiscalização e a sonegação de processo, documento ou informação pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, incisos V e VI, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, incisos V e VI, § 3º, do Regimento Interno do TCU. Ou seja, há exigência legal para o atendimento das demandas enviadas pelo TCU, o que reforça a necessidade de organização e sistematização do processo por parte do órgão auditado, a fim de evitar as sanções previstas no arcabouço legal.

141. Entre os trabalhos desenvolvidos pelo TCU no referido ano, cabe citar uma auditoria de conformidade com objetivo de identificar irregularidades decorrentes do apoio do MTur a eventos, por meio de convênios (TC 028.227/2011-5), um levantamento para mapear as ações de qualificação de profissionais para atendimento ao turista na Copa do Mundo de 2014 (TC 004.018/2011-7, que levou à realização de Auditoria de Conformidade nos convênios e Termos de Parceria apontados como em situação de risco) e um levantamento para verificar a estrutura organizacional do MTur relacionada à celebração de contratos de repasse (TC 010.352/2011-2).

Providências adotadas

142. Dentro da situação acima descrita, a alta gestão do MTur identificou a necessidade de se reduzir o estoque de demandas com urgência. A proposta de solução surgiu internamente, com o desenvolvimento de um sistema por programadores do próprio órgão. Ainda em 2012 foi implementada a versão piloto do Sistema de Controle de Demandas Externas (SCDE), nesse primeiro momento apenas na Secretaria-Executiva. Em 2013 o sistema, já aprimorado após o teste piloto, foi implantado em todo o MTur, sob a orientação do então Assessor Especial de Controle Interno.

143. Com a publicação da Portaria/GM/MTur 211 de 2013, foram estabelecidos os procedimentos de tramitação de documentos originários de órgãos de controle e as providências a serem adotadas pelas áreas responsáveis, notadamente a AEI e a Consultoria Jurídica (Conjur), que devem manter controle, preferencialmente informatizado, das solicitações recebidas (art. 6º). A Portaria trouxe ainda a obrigatoriedade de cumprir os prazos determinados por esses dois setores do MTur.

144. Entre seus objetivos, cita-se o monitoramento dos prazos e definição de responsáveis pelo cumprimento das demandas identificadas nos ofícios direcionados ao Ministério do Turismo, enviadas pelos órgãos de Controle Interno e Externo, Órgãos Policiais, Ministérios Públicos, entre outras, inclusive das respostas quanto ao mérito das determinações, recomendações, alertas e ciências direcionadas ao órgão.

145. O sistema promove maior comunicação entre as diversas áreas responsáveis pelo atendimento das solicitações. Embora os trâmites formais, inerentes ao processo, sejam necessários e utilizados como antes, o sistema disponibiliza em meio digital os documentos referentes ao pedido antes mesmo do pedido formal ser recebido. Dessa forma, o responsável, que pode acessar o sistema de qualquer ponto com acesso à internet, já pode iniciar o atendimento e se comunicar por meio das ferramentas disponíveis, caso seja necessário.

Figura 5 – Tela de utilização do SCDE

Fonte: peça 22, p. 79

146. Por intermédio de um sistema de cores o órgão gerencia e prioriza de forma mais adequada quais demandas serão atendidas em determinado momento. Em vermelho, estão as demandas vencidas, enquanto que as demandas a vencer estão em amarelo, e as demandas no prazo estão em verde. Há, ainda, alertas por e-mail no momento em que a demanda é cadastrada, quando o prazo está próximo a vencer e quando já está vencido.

147. Há, ainda, uma página na internet que exibe os principais indicadores relacionados aos objetivos acima mencionados.

Figura 6 - Indicadores do Sistema de Controle de Demandas Externas

Fonte: <http://apolo.turismo.gov.br/> acessado em 20/10/2016

148. Cabe ressaltar que o desenvolvimento do sistema ocorreu sem a solicitação de recursos orçamentários e financeiros para despesas adicionais, em virtude da opção realizada pelos referidos Analistas de Sistema por utilizar como base softwares livres. O desenvolvimento foi feito em

linguagem PHP e banco de dados MySQL, usando a ferramenta WEB. Ainda, a manutenção e atualização do sistema é feito internamente, pela equipe própria de desenvolvedores do órgão.

Resultados

149. O sistema propiciou maior controle das demandas recebidas pelo MTur, na medida que todo o monitoramento de atendimento das demandas é realizado de forma digital, o que proporciona maior celeridade, melhor controle e transparência ao processo. No mesmo ano, em 2013, foi possível atingir 99% de demandas concluídas, em contraste com uma média abaixo de 50% no primeiro trimestre desse mesmo ano. Nos demais anos, o índice de cumprimento manteve-se próximo a 100%. Entretanto, nota-se que ainda há grande proporção de demandas atendidas fora do prazo.

Gráfico 3 - Indicador de Demandas Concluídas no Ministério do Turismo

Fonte: peça 34 e peça 35, p. 5

150. Importante salientar que o sistema criou ainda um banco de dados com informações e detalhes das diligências recebidas pelo MTur, inclusive com arquivos extensão PDF dos documentos recebidos e expedidos pelos gestores atuais e anteriores, possibilitando melhor gestão e padronização das respostas e comunicações do órgão.

151. O SCDE foi premiado no 1º Concurso de Boas Práticas da Controladoria Geral da União (CGU, 2013a), em 2013, na categoria “Aprimoramento dos Controles Internos Administrativos”, que busca premiar ações que permitam uma gestão mais eficaz, eficiente e aderente aos princípios da Administração Pública (CGU, 2014). Ainda, outros órgãos e entidades do setor público manifestaram interesse em replicar o sistema, entre eles o Ministério da Cultura (MinC), o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

152. Em suma, o MTur, como diversos outros órgãos e entidades do setor público, possui o dever de atender diversas demandas externas ao órgão, de controle interno e externo, entre outros. Para monitorar essas solicitações, atender de forma mais célere, com maior participação dos servidores, de forma mais transparente e com o menor esforço possível, o órgão criou, com recursos próprios e sem despesa adicional, o SCDE, que reúne as informações referentes, armazena os documentos digitalizados, alerta quanto a prazos e prioridades, e dissemina a informação online para todos os envolvidos.

153. Como resultado, o órgão passou a cumprir, aproximadamente, 100% das demandas externas, em contraste com o período anterior, em que o cumprimento das demandas estava próximo de 45%. O sistema ainda proporcionou uma metodologia para mensuração de dados estatísticos e gerenciais sobre as atividades da Assessoria Especial de Controle Interno. A iniciativa foi premiada pela CGU e outros órgãos e entidades vêm buscando elaborar sistemas similares que se adequem a suas necessidades.

Boas práticas identificadas: institucionalização e estabelecimento de sistema de gestão de riscos e controle interno; criação de canal de comunicação interno para distribuição de demandas de forma tempestiva; elaboração de indicadores e metas para a gestão de demandas externas; disseminação do SCDE em outros órgãos da Administração Pública.

2.8. Ausência de gestão de desempenho institucional

154. Em 2012, ao avaliar internamente a falta de demonstração das realizações das áreas e de instrumento que operacionalizasse o planejamento do Órgão, o MTur, no intuito de adequar a gestão institucional às boas práticas da administração pública, desenvolveu o Sistema de Monitoramento de Desempenho (fuTURo), por meio de software livre, elaborado por servidores do próprio Ministério. O sistema possui acesso pela página na internet <http://monitoramento.mtur.gov.br/>.

155. A página na internet supracitada é apresentada como uma importante ferramenta de acompanhamento de resultados do Ministério, e possui seis grandes módulos (peça 27, p.5):

- a) Módulo 1 – Plano Plurianual PPA 2012-2015: sistema de monitoramento do Plano Plurianual (PPA 2012-2015), que possibilita acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas no Programa Temático Turismo (2076), sob responsabilidade do Ministério do Turismo;
- b) Módulo 2 – Plano Nacional de Turismo 2013-2016: conjunto de diretrizes, metas e programas que orientam a atuação do Ministério do Turismo, em parceria com outros setores da gestão pública nas três esferas de governo e com as representações da sociedade civil, iniciativa privada e terceiro setor, relacionadas ao turismo;
- c) Módulo 3 – Planejamento Estratégico 2012-2015: sistema de apresentação e suporte do Planejamento Estratégico 2012-2015 do Ministério do Turismo, a partir do Mapa Estratégico que sintetiza o conjunto de objetivos a serem alcançados para o atingimento dos resultados, a consecução da Visão e o cumprimento da Missão;
- d) Módulo 4 - Plano de Ação: sistema de monitoramento do Plano de Ação anual, desdobramento do Planejamento Estratégico, onde são estabelecidas as iniciativas, indicadores, metas e responsáveis pelo seu atingimento. Permite o acompanhamento dos esforços de cada departamento para o alcance dos resultados acordados;
- e) Módulo 5 - Orçamento: sistema de monitoramento da execução orçamentária do Ministério do Turismo, onde estão disponibilizadas informações atualizadas sobre o desempenho por unidade;
- f) Módulo 6 – GDPGPE: sistema de monitoramento e avaliação da GDPDPE – Gratificação de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo. Permite a apuração do desempenho individual e institucional, nos termos do decreto 7.133/2010, assim como o acompanhamento da meta global do Ministério, dos departamentos e das atividades de cada equipe.

156. Ademais, a ferramenta de monitoramento de desempenho do MTur (<http://monitoramento.mtur.gov.br/>) apresenta os indicadores de desempenho para cada um dos módulos citados anteriormente, com atualização mensal, embora parte dos dados não seja disponibilizada com a mesma frequência, a exemplo dos indicadores e metas do PPA, que, até o momento do acesso realizado (28/11/2016), eram referentes ao Plano de 2012-2015.

Figura 7 - Painel de monitoramento do desempenho do MTur online

Fonte: <http://monitoramento.mtur.gov.br/> (acessado em 28/11/2016)

Boas práticas identificadas: a ferramenta se adequa às boas práticas de governança na administração pública (TCU, 2014), em virtude do estabelecimento da estratégia da organização, o monitoramento e avaliação da execução da estratégia com seus principais indicadores, e abre um canal de comunicação com as partes interessadas.

.....
....

3. MONITORAMENTOS DO ACÓRDÃO 3.558/2014-TCU Plenário

3.1 Indicadores de Desempenho do Programa Turismo

Histórico

157. O Relatório Sistêmico da Subfunção Turismo, denominado Fisc Turismo (TC 014.605/2014-7, Acórdão 3.558/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes) apresentou análise crítica dos indicadores de desempenho (ID) utilizados no Programa Temático Turismo do PPA 2012-2015. Era esperado que esses indicadores servissem, de fato, para permitir o acompanhamento da implementação das políticas relacionadas ao tema. Dessa forma, a análise recaiu sobre as dimensões de desempenho e de qualidade, utilizando como referencial teórico o documento “Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública do MPOG” e a “Portaria Segecex 33/2010 do TCU (Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias)”. Foram analisados os seguintes indicadores:

- a) Chegada de turistas internacionais;
- b) Estoque de empregos formais nas Atividades Características do Turismo (ACTs);
- c) Índice de Competitividade do Turismo Nacional;
- d) Receita cambial gerada pelo turismo; e
- e) Viagens realizadas no mercado doméstico.

158. Identificou-se que as metas até então existentes não estavam relacionadas diretamente aos indicadores de desempenho constantes do PPA 2012-2015. Concluiu-se, ainda, que os indicadores de desempenho abrangiam, na ocasião, somente a dimensão da efetividade, o que mostrou ser necessário, na busca por um monitoramento e uma avaliação adequadamente balanceados, recomendar ao MTur a construção de indicadores relacionados também com as dimensões de eficiência, de eficácia e de economicidade, a fim de obter informações gerenciais que apoiassem e sustentassem adequadamente a tomada de decisão por parte dos gestores do Programa Turismo. Dessa forma, o Acórdão 3.558/2014-TCU Plenário proferiu recomendação ao MTur para que, no prazo de 180 dias:

9.1.1 além dos indicadores de desempenho ligados à dimensão da efetividade presentes no Programa Turismo do Plano Pluriannual (PPA 2012-2015), construa novos indicadores, para o referido programa, relacionados às dimensões de eficiência, de eficácia e de economicidade, a fim de cumprir a missão precípua do PPA de orientar o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos fundamentais da República, bem como obter informações gerenciais que apoiem e sustentem adequadamente a tomada de decisão por parte dos gestores do programa, em consonância com os princípios da transparência e da publicidade;

Manifestação do gestor

159. Em resposta ao Acórdão 3.558/2014-TCU-Plenário (TC 014.605/2014-7, peça 47), o MTur alegou que a recomendação em análise estaria parcialmente completa e demonstrou ter realizado uma reestruturação em seus indicadores de desempenho para o PPA 2016-2019, inclusive utilizando como subsídio o relatório do Fisc Turismo, no qual os índices “Contribuição direta do turismo no PIB” e “Índice Internacional de Competitividade do Turismo Brasileiro” foram citados, entre outros exemplos sugeridos.

160. Os ID constantes do PPA 2016-2019 são:

- a) Contribuição Direta do Turismo no PIB;
- b) Empregos Formais no Setor de Turismo;
- c) Índice Internacional de Competitividade do Turismo Brasileiro; e

d) Participação do Turismo na Receita Cambial Total de Serviços.

161. Em resposta ao Ofício de Requisição 01-511/2016 TCU deste processo (peça 36, p. 1), o MTur alegou que na oportunidade de elaboração do PPA 2016-2019, buscou-se ampliar a abrangência da abordagem dos indicadores, de modo que a efetividade fosse considerada um aspecto fundamental para a fixação dos compromissos com a sociedade, e que, por orientação do MPOG, os indicadores que norteiam as ações do MTur no referido PPA privilegiam a efetividade, e a ação direta do Órgão deve fazer a diferença na entrega do serviço/produto à sociedade.

162. O Órgão alega ainda que conta com uma gama de indicadores no Planejamento Estratégico e Plano de Ação, que abordam as outras dimensões, e, em seus pormenores, permitem que a tomada de decisão seja clara e adequada às ações do Governo Federal. Para que haja transparência destes indicadores, conforme citado no item 2.8, a página na internet <http://monitoramento.mtur.gov.br/> é atualizada mensalmente, até o dia 10 do mês subsequente.

163. O MTur destaca também que o Planejamento Estratégico, publicado pela Portaria GM/MTur 179 em 26 de abril de 2012 e alterado pelas Portarias GM/MTur 37/2014 e 211/2015, seguiu a metodologia do **Balanced Scored Card – BSC** e foi elaborado em estrita consonância com o Plano Nacional do Turismo (PNT) e com o PPA, de modo que os objetivos seriam convergentes.

Análise

164. Embora o MTur tenha demonstrado esforços na elaboração de novos indicadores de desempenho para o PPA 2016-2019, buscando embasamento no trabalho realizado por esta Unidade Técnica, denominado Fisc Turismo, inclusive incorporando duas sugestões de indicadores voltados para a efetividade lá dispostas, assim como ter apresentado indicadores internos, considera-se que a recomendação em análise não foi satisfeita, visto que os indicadores presentes no PPA 2016-2019 não envolvem as outras dimensões do desempenho, como eficiência, eficácia e economicidade.

165. Não obstante, por se tratar de uma recomendação, não é o caso de propor sanção ao Ministério. Mas, devido à importância do tema, a questão será acompanhada por esta Unidade Técnica no âmbito dos processos de contas ordinárias anuais.

3.2 Aprovação e execução dos projetos de apoio a obras de infraestrutura turística

Histórico

166. Em Levantamento realizado na estrutura organizacional do MTur relacionado à celebração de contratos de repasse (TC 010.352/2011-2, Acórdão 8.398/2012-TCU 2ª Câmara) foi evidenciado, entre 2008 e 2010, o crescente número de contratos de repasse que estavam com cláusula suspensiva, ou seja, pendentes de apresentação de documentação e projetos técnicos por parte dos tomadores de recursos, e de obras relacionadas que não haviam sido iniciadas. O Levantamento deu origem a uma Representação (TC 009.112/2012-0) acerca dos riscos e fragilidades identificados.

167. No âmbito do Fisc Turismo foi constatado que, dos 6.418 contratos de repasse para apoio a projetos de infraestrutura turística celebrados pelo MTur entre 2010 e 2014, menos de 22% estavam concluídos até o dia 8/9/2014. Concluiu-se que os principais entraves para o início e conclusão dos ajustes estavam relacionados à ausência de apresentação de projeto de engenharia, à pendência técnica no projeto apresentado e à falta de comprovação da titularidade de área e/ou licença ambiental para utilizar a área, decorrentes, principalmente, da possível incapacidade técnica e operacional dos entes municipais, pois são informações/documentos de responsabilidade dos proponentes.

168. Desta forma, o Acórdão 3.558/2014-TCU Plenário trouxe a seguinte recomendação ao MTur para que, em 180 dias:

9.1.2 promova estudos no sentido de viabilizar medidas para resolver os problemas detectados na aprovação e na execução dos projetos de apoio a obras de infraestrutura turística, em especial os relativos à ausência ou à demora na apresentação de projeto engenharia; à pendência técnica nos projetos apresentados; à ausência ou à demora na comprovação da titularidade de área e na apresentação de licença ambiental, de modo a evitar desperdício de recursos públicos e alcançar as metas propostas pela pasta, e sobretudo entregar as obras de forma eficiente e efetiva à sociedade.

Manifestação do Gestor

169. Em resposta ao Acórdão 3.558/2014-TCU-Plenário (TC 014.605/2014-7, peça 47), o MTur alegou que a atribuição de promover a elaboração de projetos técnicos, o licenciamento ambiental, reunir documentação de titularidade de área, licenças e aprovação de projetos, seria do conveniente, sendo atribuição do MTur o acompanhamento e gestão da execução do objeto do convênio/contrato de repasse. Ademais, esses procedimentos dependeriam ainda de outros entes e instituições, com critérios e regras restritivas a depender do local onde pretende-se executar o empreendimento. Desta feita, os diversos entraves apresentados impossibilitariam qualquer tipo de gestão do Ministério.

170. Entretanto, em resposta ao Ofício de Requisição 01-511/2016 TCU deste processo (peça 32, p. 1) o MTur alega que foi elaborada minuta do Edital de Chamada Pública 001/2016 em que se pretende “identificar e apoiar necessidades de elaboração de projetos executivos, que antecedem intervenções de infraestrutura turística nos municípios das regiões turísticas contempladas”. Justifica, ainda, que a medida se baseia na observação de elevada quantidade de propostas aprovadas no Siconv e contratadas com cláusula que permite posterior apresentação do Projeto de Executivo de Engenharia que, comumente, provoca atraso no início da execução das obras.

171. Por fim, com essa medida, o MTur pretende viabilizar a obtenção de projetos de engenharia com nível de precisão adequado para pronta licitação e, assim, celebrar contratos de repasse sem cláusula suspensiva, reduzindo em até 18 meses o início das obras.

Análise

172. O MTur possui responsabilidade sobre as políticas públicas elaboradas no âmbito do órgão, bem como sobre a efetividade dessas políticas. Desta feita, cabe ao Órgão garantir que os empreendimentos atinjam o fim proposto, sendo necessário que este atue, dentro de suas competências, para mitigar os entraves e obstáculos à correta e tempestiva execução dos contratos de repasse celebrados, sem negligenciar os requisitos mínimos exigidos nos normativos vigentes.

173. Conforme descrito na recomendação, há incidência considerável de contratos de repasse cujos objetos não são concluídos, em virtude de situações diversas, tais como: ausência ou demora na apresentação de projeto de engenharia, pendência técnica nos projetos apresentados, ausência ou demora na comprovação da titularidade de área e na apresentação de licença ambiental. O objetivo da recomendação ora em monitoramento é evitar o desperdício de recursos públicos e induzir o Ministério a adotar medidas para mitigar essas ocorrências e garantir que o objetivo seja alcançado. Ou seja, a obra seja finalizada e entregue à sociedade.

174. Como repassador do recurso e responsável pela política pública, não há como dizer que garantir a execução desses contratos não é de responsabilidade do Ministério. Cabe ao Ministério garantir a efetividade da política pública.

175. O Ministério, em suas alegações, mostra que não adotou medidas suficientes para mitigar as mencionadas ocorrências. Desta forma, baseado nas evidências constantes nos autos, podemos afirmar que a recomendação não foi cumprida. Embora o MTur tenha apresentado esforços no

sentido de promover tais ações, não há medidas implantadas ou em curso, ou instrumento formalmente elaborado pelo MTur a fim de atender a recomendação em análise, mas tão somente uma minuta.

176. Ante ao exposto, será proposto recomendar ao Ministério que elabore um plano de ação visando dar cumprimento à recomendação ora em monitoramento.

4. CONCLUSÃO

177. Trata-se de um Monitoramento Sistêmico que tem o objetivo de avaliar o resultado de diversas deliberações do TCU exaradas ao Ministério do Turismo (MTur) de forma sistemática, e não de forma isolada, como é normalmente feito nos processos de monitoramento deste Tribunal. Buscou-se demonstrar como a atuação do TCU contribuiu para transformar a realidade do MTur, tendo o presente processo, portanto, uma característica inovadora para o Tribunal.

178. O MTur foi instituído em 2003 com a missão de desenvolver o turismo no Brasil de maneira a torná-lo uma atividade econômica sustentável, com a geração de empregos e divisas. Sua principal forma de atuação é por meio de transferências voluntárias a outros órgãos e entidades das diversas esferas administrativas e entidades privadas sem fins lucrativos.

179. Em agosto de 2011, a Polícia Federal realizou uma operação com foco nas transferências voluntárias do MTur, denominada de “Operação Voucher”. A operação da Polícia Federal derivou de irregularidades constatadas pelo TCU indicadas no Acórdão 2066/2011-TCU-Plenário, trabalho amplamente divulgado na mídia (<http://www1.folha.uol.com.br/poder/961264-tcu-determina-bloqueio-de-bens-de-investigados-na-operacao-voucher.shtml> acessado em 16/3/2017), além de outros indícios por ela identificados, e culminou em diversas prisões de servidores do Órgão, inclusive do então Secretário Executivo e do Secretário de Desenvolvimento de Programas de Turismo. Notava-se, à época, uma série de problemas estruturais no Ministério, gerando uma atuação mais intensa do TCU em relação ao órgão desde então. Entre 2010 e 2016 foram autuados no Tribunal mais de 1.700 trabalhos relacionados ao MTur (Quadro 1). Esses trabalhos podem ser definidos como de vários tipos, com propostas de ações corretivas, punitivas e preventivas, conforme demonstrado no presente relatório.

180. No período, o MTur desenvolveu internamente soluções para os mais variados problemas, de forma a adequar o órgão às orientações e determinações a ele dirigidas. Entre elas, foram destacadas neste trabalho conforme quadro abaixo:

Quadro 8 - Mudanças institucionais identificadas no Ministério do Turismo

181. Na análise dos avanços institucionais ocorridos no MTur, foi possível identificar práticas e passíveis de disseminação: institucionalização – elaboração de normas, criação de manuais e orientações aos técnicos do MTur e aos proponentes/convenentes; criação de diretrizes para a alocação de recursos por meio de transferências voluntárias; gestão de riscos associados à atividade a fim de mitigá-los; informatização de processos problemáticos, com soluções desenvolvidas internamente, e criação de canais internos de comunicação; monitoramento e avaliação da atividade por meio das constantes atualizações das normas; direcionamento de esforços e elaboração de estratégias de contingência – grupos de trabalho, mapeamento e estabelecimento de procedimentos nas questões críticas; interlocução com os diversos atores envolvidos na criação de instrumentos utilizados nas políticas públicas; monitoramento e avaliação da execução da estratégia e do plano da organização, com seus principais indicadores.

182. Embora seja evidente que as mudanças ocorridas no Ministério tenham promovido avanços importantes, é necessário destacar as oportunidades de melhoria propostas.

183. A fim de se evitar que os escassos recursos públicos sejam pulverizados para locais desalinhados com as políticas públicas desenvolvidas por cada pasta, recomenda-se ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que seja incluída, nas futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, dispositivo a fim de que os recursos destinados aos Ministérios, por meio de emendas parlamentares, sejam direcionados de acordo com as políticas públicas específicas e com as diretrizes estabelecidas pelos ministérios, a exemplo do Mapa do Turismo Brasileiro elaborado pelo Ministério do Turismo.

184. Também foram encontradas oportunidades de melhorias relacionadas aos contratos de repasse, tratadas também em recente análise da Prestação de Contas da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur), de 2014, na qual foi proferido o Acórdão 1657/2017-TCU-2ª Câmara, em que são direcionadas ao órgão recomendações a fim de que se mitiguem os riscos e fragilidades identificados, como a priorização dos locais abrangidos pelo Mapa de Regionalização do Turismo quando da celebração do instrumento e o estabelecimento de rotinas de acompanhamento dos prazos para instauração de Tomada de Contas Especial pela Caixa, entre outros.

185. Além do exposto, foram monitoradas e consideradas não cumpridas as recomendações 9.1.1 e 9.1.2 exaradas no Acórdão 3.558/2014-TCU-Plenário. Propõe-se que o item 9.1.1 seja acompanhado quando da prestação de contas anual, e recomenda-se que seja elaborado plano de ação para o cumprimento do item 9.1.2, dada sua relevância para a efetividade das políticas do Ministério.

186. É notável os avanços do Ministério na gestão interna, conforme foi demonstrado. Isso foi possível com a constante atuação dos órgãos de controle, entre eles o TCU, com mais de 1700 processos autuados, abordando todas as fases inerentes às transferências voluntárias (celebração, execução e análise das prestações de contas). Outro fator determinante foi o empenho dos servidores do MTur em buscar soluções para os problemas detectados, com destaque para a institucionalização ocorrida e o desenvolvimento de sistemas específicos de gerenciamento com a utilização de softwares livres e de recursos já disponíveis no MTur, tais como: Sistema de Monitoramento do Desempenho (futURO), Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (Siacor) e Sistema de Controle de Demandas Externas (SCDE). Os sistemas Siacor e SCDE foram premiados no 1º Concurso de Boas Práticas da Controladoria Geral da União, em 2013.

187. Portanto, o presente trabalho demonstra que é possível obter um resultado transformador quando há o empenho concentrado dos agentes envolvidos - fiscal e fiscalizado. Embora ainda existam oportunidades de melhoria, foi demonstrado que houve avanços significativos na gestão interna do MTur, de forma contínua e regular. A disposição para inovar e adotar novas práticas pode ser exemplificada pela adesão pioneira do Ministério ao sistema e-TCE para processamento digital das Tomadas de Conta Especiais, que sinaliza a busca por novas formas de lidar com problemas atuais e comuns na Administração Pública, tais como rotatividade de gestores e quantidade insuficiente de recursos - financeiros, materiais e humanos. Para o TCU, cabe assimilar como sua atuação junto ao MTur pôde contribuir para o tratamento de questões como: combate à fraude e corrupção, maior eficiência nos procedimentos administrativos, processos de alocação de recursos com maior transparência, melhores resultados na execução de políticas públicas, controles mais efetivos e aperfeiçoamento contínuo da gestão.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

188. Ante o exposto, submete-se o relatório à apreciação superior propondo:

I) considerar não cumpridas as recomendações 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 3.558/2014-TCU-Plenário (item 3);

II) recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que adote providências no sentido de incluir nas futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, dispositivo a fim de que os recursos destinados aos Ministérios, por meio de emendas parlamentares, sejam direcionados de acordo com as políticas públicas específicas e com as diretrizes estabelecidas pelos ministérios, a exemplo do Mapa do Turismo Brasileiro elaborado pelo Ministério do Turismo;

III) recomendar ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que elabore um plano de ação para dar cumprimento da recomendação 9.1.2 do Acórdão 3.558/2014-TCU Plenário;

IV) recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que divulguem os avanços e as boas práticas apontados neste relatório, que julgarem pertinentes, para demais órgãos da Administração Pública;

V) dar ciência à SecexDesenvolvimento para que acompanhe as medidas adotadas pelo Ministério do Turismo a fim de cumprir a recomendação 9.1.1 do Acórdão 3.558/2014-TCU Plenário quando da análise da Prestação de Contas Anuais da Secretaria Executiva do Ministério do Turismo;

VI) encaminhar, para ciência, cópia do acórdão que vier a ser adotado, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Ministério do Turismo (MTur), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), da Câmara dos Deputados, e às Comissões de Transparência e Governança Pública (CTG) e de Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), do Senado Federal; e

VII) apensar os presentes autos ao TC 014.605/2014-7, em obediência aos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de monitoramento para verificar o cumprimento e avaliar o impacto das deliberações deste Tribunal na gestão do Ministério do Turismo (Mtur) imediatamente antes e após a deflagração da operação Voucher, pela Polícia Federal, ocorrida em 2011.

2. A referida operação foi deflagrada a partir de auditoria realizada por este Tribunal em 2011 no Mtur (TC 005.361/2011-7, Acórdão 2.066/2011-TCU-Plenário) e culminou com a prisão de 38 pessoas. Foram identificados, à época, desvio de recursos públicos para entidades fictícias, direcionamento de contratações, ausência de preços de referência, não execução ou execução parcial de serviços, pagamentos antecipados, fraudes nos comprovantes de despesas e falhas na fiscalização dos convênios.

3. O MTur cumpre sua missão de “desenvolver o turismo como atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social”, principalmente, por meio de transferências voluntárias de recursos à órgãos e entidades de todas as esferas da Administração Pública, direta e indireta, assim como a entidades privadas sem fins lucrativos que se adequem aos requisitos necessários (convênios, contratos de repasse e termos de parceria ou cooperação).

4. Desde 2010, esta Casa realizou mais de 1.700 trabalhos no Mtur, entre tomada de contas especiais, auditorias, monitoramentos, representações, prestações e tomadas de contas, solicitações, denúncia, acompanhamentos e levantamentos. E, nesse mesmo período, foi verificado grande avanço na gestão institucional do órgão.

5. Ressalta a unidade técnica ser, de fato, notável os avanços na gestão interna (indicadores, sistemas, estrutura de controle interno, planejamento estratégico e arcabouço normativo) do referido ministério, como será pormenorizado neste voto, e isso em grande medida se deve à constante atuação dos órgãos de controle aliado ao empenho dos servidores do MTur na busca de soluções para os problemas detectados. Destaco, dentre elas, a instituição de regramentos e a institucionalização e desenvolvimento de sistemas específicos de gerenciamento, tais como: Sistema de Monitoramento do Desempenho (fUTURo), Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (Siacor) e Sistema de Controle de Demandas Externas (SCDE).

6. Aliás, realço o reconhecimento, por parte do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU), por ocasião do 1º Concurso de Boas Práticas em 2013, do Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (Siacor) e do Sistema de Controles de Demandas Externas (controles internos) do Mtur nas categorias “Promoção da Transparência” e “Aprimoramento dos Controles Internos Administrativos”, respectivamente.

7. E, ainda, o alcance do Índice Geral de Governança Simplificado (IGG) de 84% verificado por este Tribunal em trabalho que visou levantar o perfil de governança pública das organizações da administração pública, patamar esse considerado como “Aprimorado”, figurando-se entre os maiores índices medidos, tendo em vista que somente 16% das 7.770 instituições analisadas se enquadram em patamar acima de 70%.

8. Dessa forma, foi observado que, no período, houve a institucionalização da política pública do turismo por parte do MTur, com o estabelecimento de normas, procedimentos e instrumentos, definindo as prioridades e a forma de alcançá-las.

9. Diante desta conjuntura, em trabalho pioneiro, a SecexDesenvolvimento buscou identificar, de forma sistemática, os benefícios potenciais e efetivos da atuação do TCU para esse resultado.

II

10. Os problemas estruturais identificados no Mtur a partir de 2009 impulsionaram este Tribunal a uma atuação mais intensa, que culminou em diversas deliberações com propostas corretivas, punitivas e/ou preventivas (dentre elas, Acórdão 5.078/2009-TCU-2ªCâmara, Acórdãos 7.455/2010-TCU-2ªCâmara, Acórdão 2.666/2011-TCU-2ºCâmara, Acórdão 2.066/2011-TCU-Plenário, Acórdão 1.820/2011-TCU-Plenário, Acórdãos 1.541/2011, 5.365/2012, 8.398/2012 e 1.406/2013, todos da 2ª Câmara, Acórdão 2.298/2013-TCU-Plenário, Acórdão 3.558/2014-TCU-Plenário, Acórdão 2.235/2014-TCU-Plenário, Acórdão 1.702/2014-TCU-1ª Câmara, Acórdão 3.155/2016-TCU-Plenário, Acórdão 1.657/2017-TCU-2ª Câmara).

11. Houve, ao longo 2010-2017, significativa evolução nas análises técnicas das propostas de convênios para realização de eventos (qualificação técnica operacional e financeira da entidade proponente; economicidade e custos, prazos mínimos para apresentação de propostas etc) e no monitoramento *in loco* realizado pelo Mtur nesses ajustes (por exemplo, valor mínimo a partir do qual é obrigatória a visita *in loco*, e aprimoramento dos relatórios e fiscalizações).

12. Observou-se, ademais, declínio constante, a partir de 2011, da quantidade de prestações de contas ‘a aprovar’, cujo processo de melhoria iniciou-se a partir de 2009, com a edição de normativos (novos procedimentos), elaboração de estratégias de contingência (criação de grupos de trabalhos), aliado ao menor número de convênios celebrados a partir do mesmo ano, em virtude da LDO para 2011, que vedou transferência de recursos a entidades privadas para a realização de eventos de turismo.

13. Veja-se que em 2009 havia 1.814 prestações de contas de convênios pendentes de análise conclusiva; em 2011, havia 2.772; e, em 2016, o estoque já havia sido reduzido em quase 50%. Apesar dos esforços, ainda há um grande passivo de prestações de contas por analisar atualmente (cerca de 1.300), embora isso se deva mais a controvérsias acerca do mérito de algumas questões (que motivaram, inclusive, consulta a este Tribunal) do que a entraves estruturais do órgão.

14. Com o intuito de reduzir o estoque de tomada de contas especial (TCE), fato identificado pelo Tribunal em várias oportunidades e objeto de determinações visando a sua instauração tempestiva e a criação de controles internos para o monitoramento desses processos, o Mtur instituiu a Comissão Permanente de Tomada de Contas Especiais (CTCE), em 2010, cuja composição foi sendo reforçada ao longo do tempo.

15. De 2010 a 2016 foram instauradas 2.095 TCEs e a grandíssima maioria referente a convênios celebrados até 2010 (99%). Segundo a unidade técnica, 2010 foi o ano crítico de irregularidades detectadas nos convênios do MTur (quase a metade dos ajustes celebrados naquele ano resultaram em TCE). Em 2011, houve queda considerável nas TCEs instauradas, atingindo 11,54%; e em 2012 e 2013, a proporção, até a data dos trabalhos da presente auditoria, foi de 3,03% e 2,44%, respectivamente. Frisou a unidade técnica que, até o período em que os dados foram apurados (janeiro de 2017), não havia tido instauração de TCE para os convênios celebrados entre 2014 e 2016.

16. Relevante registrar que o referido ministério incorporou em seus inúmeros normativos, naquele período, diversas determinações e recomendações deste Tribunal que visavam coibir possíveis desvios e malversação de recursos públicos. O normativo atual (Portaria 39/2017), que estabelece as regras e os critérios para formalização de instrumentos de transferências voluntárias, reflete esse fato

ao condicionar a formalização dos termos ao prévio cadastramento dos artistas e bandas no ministério (cuja documentação deve estar sempre atualizada); à apresentação de proposta de preço pelo artista/banda ou representante legal; à realização de análise prévia de preço; à identificação comprovada do representante legal do artista/banda; à apresentação, no mínimo, de quatro notas fiscais que registrem os cachês recebidos pelos artistas/bandas, comprovação da execução do objeto por meio de fotografias, filmagens e matérias jornalísticas pós-evento etc.

III

17. Aspecto significativo a se destacar diz respeito à ausência de priorização dos destinos turísticos quando da alocação dos recursos, identificado por este Tribunal. Em 2009, esta Casa recomendou ao Mtur que envidasse esforços para que fossem explicitadas nas análises técnicas os potenciais de geração de fluxo turístico dos eventos propostos; e, em 2010, determinou que condicionasse, “o financiamento de projetos ou a liberação de recursos a fundo perdido provenientes de emendas parlamentares, aos seguintes fatores: i) priorização dos destinos indutores estabelecidos no Plano Nacional de Turismo (PNT); ii) apresentação de estudo que comprove o interesse turístico da obra e seu impacto no desenvolvimento do Turismo na localidade” (Acórdão 1.820/2011-TCU-Plenário).

18. Isso porque, de acordo com a Lei do Turismo (Lei 11.771/2008, regulamentada pelo Decreto 7.381/2010), o direcionamento da alocação dos recursos públicos deve ser para destinos e regiões prioritários para o desenvolvimento da atividade turística; e o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010 estabeleceu como meta a estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional, que foram definidos após avaliação técnica e estudos elaborados pelo MTur em parceria com outras entidades, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV).

19. Apesar disso, foi verificado por este Tribunal, em 2011, que os objetos apoiados eram, majoritariamente, para destinos não considerados prioritários pelo PNT 2007-2010 (em 2009, somente 207 convênios dos 1.236 celebrados; em 2010, apenas 196 convênios dos 1.304 celebrados se referiam a destinos prioritários; e em 2011, somente 22 convênios dos 333 celebrados), o que motivou a recomendação exarada por meio do Acórdão 2.235/2014-TCU-Plenário ao Mtur no sentido de que fosse estabelecida regra que previsse que os convênios relacionados a eventos deveriam ser executados primordialmente em destinos considerados prioritários pelo Ministério, em conformidade com os Planos Nacionais de Turismo.

20. A partir daí, importantes ações do Mtur objetivaram modificar esse cenário e atender as recomendações desta Corte. O PNT 2013-2016 trouxe novas diretrizes para diagnóstico das potencialidades das regiões turísticas do país. Foi criado o Programa de Regionalização do Turismo, que definiu a necessidade de se estabelecer critérios e parâmetros para a definição e categorização dos municípios e das regiões turísticas, de modo a gerar indicadores de processos, de resultados e de desempenho como ferramentas de apoio à tomada de decisão técnica e política, visando melhor efetividade e eficiência na alocação dos recursos.

21. Foram editadas diversas portarias ao longo de 2013, 2014, 2015 e 2016, que vieram aprimorar a gestão dos recursos afetas ao turismo, com a instituição do Mapa do Turismo Brasileiro e suas posteriores atualizações, que representou um aprimoramento na estratégia para a descentralização dos recursos; e com o estabelecimento de novas regras para formalização de instrumentos para transferências voluntárias.

22. A respeito do referido mapa, trata-se de instrumento de orientação no desenvolvimento das políticas públicas afetas ao Mtur, tendo como foco a gestão, estruturação e promoção do turismo, de

forma regionalizada e descentralizada, nos territórios nele identificados: 303 regiões turísticas e 3.345 municípios (reduzidos, posteriormente, para 291 e 2.175).

23. Contudo, ressalta a unidade técnica que “permanece a necessidade de que a aplicação dos recursos se coadune com as prioridades estabelecidas pela política pública do Ministério, evitando-se o risco de que sejam beneficiadas localidades sem interesse turístico”.

24. As portarias do Mtur, a partir de 2013, passaram a prever que 90% dos recursos de programação fossem destinados aos municípios do Mapa do Turismo Brasileiro. Entretanto, foi verificado que, entre 2012 e 2015, em média, 72,2% dos recursos repassados pelo MTur por meio de transferências voluntárias foram destinados aos municípios abrangidos no referido mapa; e em 2016, até o mês de novembro, somente 47,3% dos recursos foram repassados aos municípios integrantes do mapa.

25. Duas dificuldades são apontadas como comprometedoras para o direcionamento das ações às prioridades estabelecidas pelo MTur com o Mapa do Turismo. A primeira, atinente ao adiamento da entrada em vigor do dispositivo que previu a destinação de ao menos 90% dos recursos aos municípios integrantes do mapa de turismo e de até 10% aos demais. Tal dispositivo tem sido adiado por meio das portarias sucessivas em 2014, 2015 e 2016.

26. A segunda, quanto ao direcionamento, pelo MTur, dos recursos de emendas parlamentares. Ao tempo em que ressalta duas importantes iniciativas daquele ministério para mitigar tal entrave (Portaria MTur 182/2016 - e a atual 39/2017 - que trouxe dispositivo mencionando que 90% dos recursos de emendas devem, quando possível, ser direcionados aos municípios fixados no Mapa; e elaboração de cartilha instrutiva aos parlamentares sobre o Mapa do Turismo e seus objetivos), a unidade técnica entende ser pertinente que, da mesma forma que as LDOs vetaram transferências de recursos a entidades privadas para a realização de eventos no âmbito do Mtur, poderiam igualmente vir a dispor sobre a necessidade de que os recursos do orçamento do MTur sejam direcionados para as regiões priorizadas no Mapa do Turismo Brasileiro.

27. Dessa forma, propôs seja expedida recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para que adote providências no sentido de “incluir nas futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, dispositivo a fim de que os recursos destinados aos Ministérios, por meio de emendas parlamentares, sejam direcionados de acordo com as políticas públicas específicas e com as diretrizes estabelecidas pelos ministérios, a exemplo do Mapa do Turismo Brasileiro, no Ministério do Turismo”.

IV

28. Por fim, foi constatado no presente monitoramento que a ausência de sistema para acompanhamento da execução de contratos de repasse observada por este Tribunal em 2011 e outras deficiências em diversos desses instrumentos em 2012, objetos de determinações e recomendações, foram em grande medida sanadas/mitigadas com a elaboração e institucionalização de sistema próprio com dados atualizados sobre cada contrato de repasse - Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (Siacor), que é utilizado rotineiramente pela Diretoria de Infraestrutura Turística (Dietu) para o controle de pagamentos dos contratos de repasse em andamento e também por outras áreas do MTur para a elaboração e extração de relatórios.

29. Além disso, houve a elaboração do Manual de Procedimentos para Acompanhamento dos Contratos de Repasse, em 2015, onde estão contemplados os aspectos normativos e conceituais, a finalidade, os processos organizacionais, as rotinas e os procedimentos para o devido acompanhamento desse tipo de transferência.

30. Ressalto, ainda, o desenvolvimento de outros dois sistemas, por meio de software livre, pelos próprios servidores do Mtur, o Sistema de Controle de Demandas Externas (SCDE) e Sistema de Monitoramento de Desempenho (fUTURo), que proporcionou, respectivamente, um avanço significativo no tempo de atendimento das demandas dos diversos órgãos de controle (atualmente, de aproximadamente 100% das demandas externas); e na adequação da gestão institucional às boas práticas da administração pública, com importante acompanhamento dos resultados do ministério.

V

31. Ante os fatos até aqui relatados, percebe-se que, ao longo do período analisado, houve, de fato, importantes mudanças institucionais no Mtur, que resultaram na alavancagem da qualidade de sua gestão interna e em seu amadurecimento organizacional. Não resta dúvida, como já dito, que tal avanço foi impulsionado, em grande medida, pela intensa ação deste Tribunal.

32. Com efeito, a incorporação, por parte do Ministério do Turismo, em seus inúmeros normativos das diversas determinações e recomendações expedidas por este Tribunal ao longo desses quase dez anos evidencia tal fato.

33. Dentre as várias deliberações, ressalto, por exemplo, o Acórdão 5.078/2009-TCU-2^aCâmara, que expediu determinações tendentes à aprimorar a seleção de projetos, a análise técnica e de custos das propostas de convênios, a aferição da capacidade operacional, da qualificação técnica e da conformidade dos preços propostos pelos convenientes, que foram incorporadas nos normativos ao longo do período, como se observa na Portaria 39/2017, que estabelece, atualmente, as regras e os critérios para formalização de instrumentos de transferências voluntárias.

34. Além disso, aquele **decisum** recomendou que o órgão que avaliasse a possibilidade de manter banco de dados contendo o registro de preços praticados para determinados itens de custos que são recorrentes nas propostas de convênios, de estabelecer antecedência mínima em relação ao início da execução, para a apresentação de propostas de convênios de eventos. Também todas incorporadas por seus normativos.

35. A ininterrupta atuação desta Casa provocou, por exemplo, a criação em 2104 no Mtur de um grupo de trabalho, do qual decorreu a fixação de entendimentos e a elaboração de manuais, modelos, **check lists**, entre outros produtos, a serem considerados pelo técnico no momento da análise das propostas cadastradas, além de critérios formais para a seleção dos convênios a serem fiscalizados (especialmente aqueles referentes a eventos). Recomendações nesse sentido foram expedidas por esta Casa por intermédio do Acórdão 1.702/2014-TCU-1^a Câmara e Acórdão 5.078/2009-TCU-2^a Câmara).

36. Passo a pontuar, resumidamente, as medidas adotadas pelo Mtur em atenção às intervenções desta Corte de Contas, que marcaram sua gestão nos últimos oito anos: institucionalização/elaboração de normas; criação de manuais e orientações aos técnicos do ministério e aos proponentes/convenentes; criação de diretrizes para a alocação de recursos por meio de transferências voluntárias; gestão de riscos associados à atividade a fim de mitiga-los; informatização de processos problemáticos, com soluções desenvolvidas internamente e criação de canais internos de comunicação; monitoramento e avaliação da atividade por meio das constantes atualizações das normas; direcionamento de esforços e elaboração de estratégias de contingência – grupos de trabalho, mapeamento e estabelecimento de procedimentos nas questões críticas; interlocução com os diversos atores envolvidos na criação de instrumentos utilizados nas políticas públicas; monitoramento e avaliação da execução da estratégia e do plano da organização, com seus principais indicadores.

37. A maturidade intrínseca da estrutura organizacional do Mtur evidencia-se claramente pelo fato de que os avanços observados foram alcançados inobstante a grande rotatividade da alta gerência

desde 2008 (foram nove ministros de estado, seis secretários-executivos, sete secretários nacionais de políticas de turismo e seis secretários nacionais de programas de desenvolvimento do turismo da Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo).

38. É claro que há pontos a serem aprimorados, como apontou a unidade técnica, até porque o crescimento e o desenvolvimento contínuos devem ser buscados para fazer frente aos contínuos desafios que são inerentes ao gerenciamento de organizações.

39. Não posso deixar de registrar como é salutar constatar que a conjuntura que este Tribunal se depara ao examinar os processos do Mtur, referentes ainda ao período de 2008 a 2010 (tomada de contas especiais, essencialmente), não perdura até os dias atuais.

40. Registro a seguir parte da conclusão da unidade técnica:

187. Portanto, o presente trabalho demonstra que é possível obter um resultado transformador quando há o empenho concentrado dos agentes envolvidos - fiscal e fiscalizado. Embora ainda existam oportunidades de melhoria, foi demonstrado que houve avanços significativos na gestão interna do MTur, de forma contínua e regular. A disposição para inovar e adotar novas práticas pode ser exemplificada pela adesão pioneira do Ministério ao sistema e-TCE para processamento digital das Tomadas de Conta Especiais, que sinaliza a busca por novas formas de lidar com problemas atuais e comuns na Administração Pública, tais como rotatividade de gestores e quantidade insuficiente de recursos - financeiros, materiais e humanos. Para o TCU, cabe assimilar como sua atuação junto ao MTur pode contribuir para o tratamento de questões como: combate à fraude e corrupção, maior eficiência nos procedimentos administrativos, processos de alocação de recursos com maior transparência, melhores resultados na execução de políticas públicas, controles mais efetivos e aperfeiçoamento contínuo da gestão.

41. Em derradeiro e com as vêrias de praxe, deixo de anuir à proposta da unidade técnica de que seja expedida a recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) descrita no parágrafo 27 supra. Apesar de louvável a iniciativa do órgão instrutivo e em prol da colaboração deste Tribunal com a melhoria da gestão pública, considero que o encaminhamento ao MPOG de cópia da presente deliberação, acompanhada do voto e do relatório que a fundamentam, poderá fornecer os subsídios necessários para que o órgão ministerial avalie a conveniência e oportunidade de inclusão, nas futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, de dispositivos tendentes a direcionar a aplicação dos recursos destinados ao Ministério do Turismo, por meio de emendas parlamentares, nos termos dos objetivos e metas estabelecidas nas políticas públicas específicas e das diretrizes estabelecidas pelo órgão, a exemplo do Mapa do Turismo Brasileiro.

VI

42. Além do monitoramento sistêmico acima relatado, a SecexDesenvolvimento realizou neste mesmo processo também o monitoramento do cumprimento das recomendações dirigidas ao Ministério do Turismo por meio do Acórdão 3.558/2014-TCU-Plenário, que tratou do Fisc Turismo (TC 014.605/2014-7), relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz (atualmente sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes), *verbis*:

9.1.1 além dos indicadores de desempenho ligados à dimensão da efetividade presentes no Programa Turismo do Plano Pluriannual (PPA 2012-2015), construa novos indicadores, para o referido programa, relacionados às dimensões de eficiência, de eficácia e de economicidade, a fim de cumprir a missão precípua do PPA de orientar o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos fundamentais da República, bem como obter informações

gerenciais que apoiem e sustentem adequadamente a tomada de decisão por parte dos gestores do programa, em consonância com os princípios da transparência e da publicidade; e

9.1.2 promova estudos no sentido de viabilizar medidas para resolver os problemas detectados na aprovação e na execução dos projetos de apoio a obras de infraestrutura turística, em especial os relativos à ausência ou à demora na apresentação de projeto engenharia; à pendência técnica nos projetos apresentados; à ausência ou à demora na comprovação da titularidade de área e na apresentação de licença ambiental, de modo a evitar desperdício de recursos públicos e alcançar as metas propostas pela pasta, e sobretudo entregar as obras de forma eficiente e efetiva à sociedade. (grifos nossos)

43. Preliminarmente, ressalto que nos termos do disposto no art. 14 da Resolução TCU 175/2005 a relatoria do monitoramento do Acórdão 3.558/2014-TCU-Plenário caberia ao Ministro Augusto Nardes. Todavia, excepcionalmente, após tratativas com Sua Excelência, que não se opôs a que se fizesse o referido monitoramento nesta oportunidade, passo a tratar do assunto.

44. Segundo a referida unidade técnica, ambas as recomendações não foram cumpridas.

45. Quanto à primeira, o Mtur asseverou estar parcialmente completa, tendo em vista a reestruturação realizada em seus indicadores de desempenho para o PPA 2016-2019, no qual utilizou como subsídio o relatório do Fisc Turismo e incorporou, inclusive, dois indicadores nele referidos.

46. A SecexDesenvolvimento registra que o objetivo da recomendação contida no subitem 9.1.1 era a construção de indicadores voltados às dimensões de eficiência, de eficácia e de economicidade. Porém, apesar de o ministério ter adotado duas sugestões de indicadores voltados para a efetividade contidas no trabalho deste Tribunal, deixou de elaborar outros que envolvessem as dimensões referidas na recomendação.

47. No tocante à segunda recomendação, o MTur alegou que a atribuição de promover a elaboração de projetos técnicos, o licenciamento ambiental, reunir documentação de titularidade de área, licenças e aprovação de projetos, seria do conveniente, sendo atribuição dele o acompanhamento e gestão da execução do objeto do convênio/contrato de repasse. Ainda, que o cumprimento da recomendação dependeria de outros entes e instituições.

48. Apesar disso, a unidade técnica foi informada pelo Mtur sobre a elaboração de uma minuta do edital de chamada pública com vistas a “identificar e apoiar necessidades de elaboração de projetos executivos, que antecedem intervenções de infraestrutura turística nos municípios das regiões turísticas contempladas”, para reduzir o atraso no início das obras.

49. A unidade técnica asseverou que, embora o referido ministério tenha feito tal esforço, não houve efetivamente a implantação de medidas naquele sentido ou outras quaisquer a fim de atender a recomendação em análise.

50. Para a SecexDesenvolvimento, o órgão, como responsável pela política pública, deve “garantir que os empreendimentos atinjam o fim proposto, sendo necessário, assim, que atue, dentro de suas competências, para mitigar os entraves e obstáculos à correta e tempestiva execução dos contratos de repasse celebrados, sem negligenciar os requisitos mínimos exigidos nos normativos vigentes”.

51. Dessa forma, o referido órgão instrutivo propôs que o subitem 9.1.1 seja acompanhado quando da prestação de contas anual e que, quanto ao subitem 9.1.2, seja expedida nova recomendação ao Mtur, agora para que seja elaborado plano de ação para o seu cumprimento, dada sua relevância para a efetividade das políticas do ministério, encaminhamento que acolho.

52. Ao final deste voto, não posso deixar de parabenizar a SecexDesenvolvimento pela iniciativa inovadora do presente trabalho.



Ante essas considerações e acolhendo, em essência, a proposta da unidade técnica, VOTO para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de setembro de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator