



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério do Turismo

*Exercício 2019*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **Ministério do Turismo**

Unidade Examinada: **Ministério do Turismo**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **851993**

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?**

Trata-se do resultado da Auditoria Anual de Contas - AAC, referente ao exercício de 2019, do Ministério do Turismo – Mtur. O escopo contemplou os seguintes assuntos: análise da conformidade das peças e rol de responsáveis; avaliação da implementação/estruturação do Programa de Integridade; avaliação da Implementação/estruturação da Política de Gestão de Riscos; avaliação da Supervisão Ministerial sobre a Embratur; avaliação dos resultados aferidos pelos indicadores de desempenho dos programas/processos, com foco na confiabilidade dos dados; e avaliação da implementação das recomendações expedidas pela CGU.

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

Em atendimento às Decisões Normativas - TCU nºs 180, de 11 de dezembro de 2019, e 182, de 19 de março de 2020, que, respectivamente, dispõem sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2019 julgadas pelo Tribunal, e altera os prazos para o encaminhamento das peças integrantes das prestações de contas do exercício de 2019.

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

Constatou-se a ausência: de indicadores de desempenho para aferição dos resultados do MTur no exercício de 2019; de sistema informatizado para o acompanhamento e monitoramento dos indicadores de desempenho; e de levantamento de riscos para a integridade e medidas de tratamento no Plano de Integridade do MTur. Verificou-se, ainda, que a estrutura de gestão de riscos do MTur encontra-se em estágio de maturidade inapto a executar o efetivo gerenciamento de riscos dos seus processos de trabalho, e um exercício de supervisão ministerial desprovido de avaliação quanto ao desempenho geral da Embratur no cumprimento de sua missão.

Diante dos fatos apontados, é imprescindível a adoção das recomendações estruturantes indicadas no Relatório para regularizar as situações identificadas.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
CGR	Comitê de Governança, Riscos e Controles
CGU	Controladoria-Geral da União
Fungetur	Fundo Geral do Turismo
MTur	Ministério do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
SE	Secretaria Executiva
SNDTur	Secretaria Nacional de Desenvolvimento e Competitividade do Turismo
SNETur	Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo
SPOA	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
SGE	Subsecretaria de Gestão Estratégica
TCU	Tribunal de Contas da União
UGI	Unidade de Gestão da Integridade

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>7</b>
1. Ausência de indicadores de desempenho para aferição dos resultados do MTur no exercício de 2019, em função da ausência de planejamento estratégico institucional	7
2. Ausência de sistema de monitoramento dos indicadores de desempenho	11
3. Estrutura de gestão de riscos em estágio de maturidade inapto a executar o efetivo gerenciamento de riscos dos processos de trabalho do MTur	12
4. Ausência de levantamento de riscos para a integridade e medidas de tratamento no Plano de Integridade do Ministério do Turismo	21
5. Exercício da supervisão ministerial desprovido de avaliação quanto ao desempenho geral da Embratur no cumprimento de sua missão	26
6. Avaliação da implementação das recomendações da CGU pelo Ministério do Turismo	28
7. Conformidade das peças e rol de responsáveis do processo de contas	30
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>31</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>33</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>35</b>
<b>I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>35</b>

# INTRODUÇÃO

Este Relatório trata do resultado da Auditoria Anual de Contas - AAC, referente ao exercício de 2019, do Ministério do Turismo – Mtur.

O escopo desta AAC foi definido conjuntamente entre a CGU e o TCU, contemplando a realização de exames relativos aos seguintes assuntos: análise da conformidade das peças e rol de responsáveis; avaliação da implementação e estruturação do Programa de Integridade; avaliação da Implementação e estruturação da Política de Gestão de Riscos; avaliação da Supervisão Ministerial sobre a Embratur; avaliação dos resultados aferidos pelos indicadores de desempenho dos programas/processos, com foco na confiabilidade dos dados; e avaliação da implementação das recomendações expedidas pela CGU.

Foram encontradas situações que merecem uma maior atenção por parte da alta administração do MTur, as quais estão descritas nos achados identificados pela equipe da CGU, a seguir relacionados.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Ausência de indicadores de desempenho para aferição dos resultados do MTur no exercício de 2019, em função da ausência de planejamento estratégico institucional

A utilização de indicadores de desempenho se presta à aferição dos resultados alcançados pelos administradores e está relacionada com o conceito de *accountability* (responsabilização).

De acordo com a Portaria SEGECEX nº 33, de 23 de Dezembro de 2010, que trata de técnica de indicadores de desempenho para auditorias, os indicadores contribuem para a maior clareza sobre o que se deseja alcançar com certo programa de governo e sobre o que as organizações públicas e os programas devem entregar ou produzir.

Desse modo, ao final de um determinado período, os valores dos indicadores permitem avaliar os resultados operacionais obtidos pelos gestores, sob os enfoques da eficácia, eficiência, economicidade e qualidade, e se os objetivos estratégicos estão sendo alcançados, permitindo a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da instituição.

Apresenta-se, a seguir, diagrama de insumo-produto que ilustra as dimensões do desempenho, as quais são utilizadas para avaliar a atuação das organizações:

Figura 1 – Indicadores de desempenho.



FONTE: Portaria TCU Segecex nº 33/2010.

De se concluir, portanto, que os indicadores de desempenho são importante ferramenta de planejamento, monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas, e de controle, uma vez que a existência de bons sistemas de monitoramento e avaliação tornam o ambiente mais auditável e permitem melhor avaliação da organização. Por seu intermédio, é possível comunicar aos gestores públicos, aos cidadãos e aos órgãos de controle os resultados

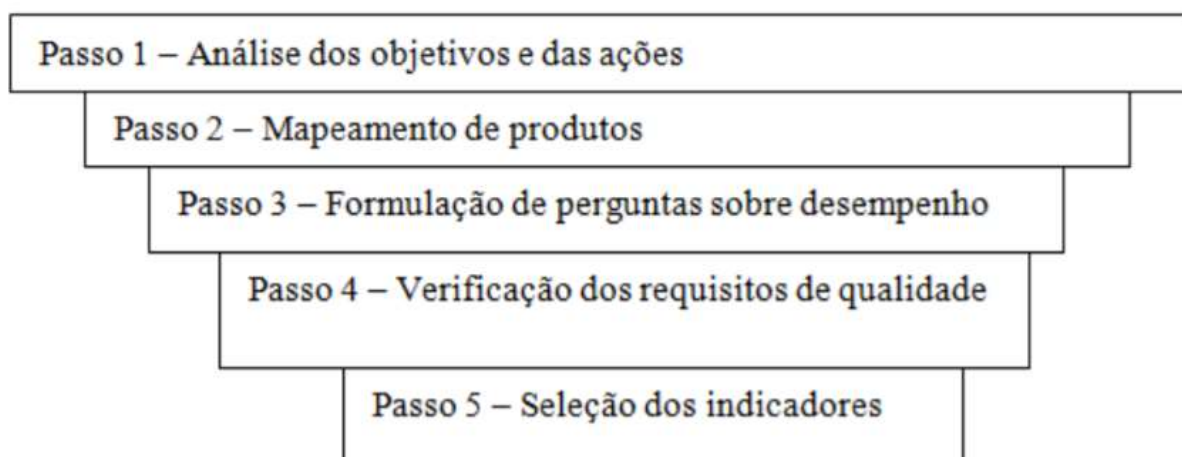


das políticas públicas, verificar se os recursos foram bem empregados e identificar alternativas para melhorar a qualidade dos serviços prestados à população.

Cumpra ressaltar que a confiabilidade dos indicadores de desempenho depende, dentre outros fatores, dos procedimentos de coleta dos dados. Nesse diapasão, os dados informados nos cálculos dos indicadores precisam ser representação fidedigna da quantidade de atividades, produtos, insumos ou serviços gerados. Caso contrário, os indicadores apresentarão distorções que poderão levar a conclusões equivocadas sobre o que se quer medir.

De acordo com a Portaria TCU Segecex nº 33/2010, a construção de indicadores de desempenho envolve os passos a seguir descritos:

Figura 2 – Passos para a construção de indicadores de desempenho.



FONTE: Portaria TCU Segecex nº 33/2010.

Observa-se, portanto, que o passo inicial para o desenvolvimento de indicadores de desempenho envolve a análise dos objetivos estratégicos e das ações da Unidade, usualmente identificados no respectivo Planejamento Estratégico Institucional, pois os indicadores devem medir o que for relevante para o atingimento de sua missão, com metas alinhadas aos objetivos, para que sejam, então, aferidas pelos indicadores.

Entretanto, ocorre que, para o período em análise (2019), não havia planejamento estratégico institucional vigente, uma vez que o planejamento anterior se encerrou em 2015, referente ao quadriênio 2012 – 2015. Tal fato expõe lacunas na agenda estratégica do MTur e teve como consequência o não desenvolvimento de indicadores de desempenho e de metas associadas a partir de um diagnóstico dos objetivos estratégicos da Unidade.

O Relatório de Gestão de 2019 e o sítio do Ministério do Turismo alertam sobre a ausência de indicadores de desempenho, e há menções à existência de indicadores de produtos, estes constam apenas do sistema fuTURo – Sistema de Monitoramento de Desempenho, que se presta para referência na concessão de gratificação por desempenho aos servidores dos quadros do Ministério do Turismo. Informações da Subsecretaria de Gestão Estratégica do MTur esclarecem que o não incremento dos indicadores de resultado e das metas

eminentemente de desempenho no Relatório de Gestão se deveram à ausência de planejamento estratégico.

Como consequência da ausência de planejamento estratégico, a atuação ministerial em 2019 baseou-se nos objetivos e ações do Plano Plurianual 2016-2019 (PPA), bem como nas diretrizes e estratégias previstas no Plano Nacional do Turismo 2018-2022 (PNT), e orientou-se por planos de ação anuais que objetivavam preencher a lacuna resultante na agenda estratégica do MTur, conforme informações prestadas pela Subsecretaria de Gestão Estratégica do MTur.

No exercício de 2019, as ações do MTur foram guiadas pelo Plano de Ação de 2019, aprovado pela Portaria nº 193, de 17 de junho de 2019, e estruturado em conformidade com o Plano Plurianual da União - PPA 2016/2019 e com o Plano Nacional de Turismo 2018-2022, e deu continuidade ao modelo adotado nas gestões anteriores com vistas a dar cumprimento aos normativos relacionados à avaliação de desempenho individual e institucional do Ministério, utilizando-se de indicadores de caráter operacional e vinculados a metas funcionais previstas para cada setorial do MTur, para fins de cálculo de gratificação de desempenho individual.

No que se refere ao Relatório de Gestão 2019, em função do não incremento dos indicadores de resultado e das metas de desempenho, a gestão do órgão, segundo a Subsecretaria de Gestão Estratégica, optou por vincular os resultados às ações do PPA 2016-2019, bem como às metas globais do Plano PNT 2018-2022 no relato apresentado no âmbito da prestação de contas anuais.

No Plano Nacional de Turismo – PNT 2018-2022, aprovado pelo Decreto nº 9.791, de 14 de maio de 2019, referências a indicadores de desempenho constam do item 4.1.5, *“Fortalecer e aperfeiçoar o monitoramento da atividade turística no país”*, que prevê as seguintes estratégias:

- a. Padronizar os indicadores de monitoramento do turismo;
- b. Monitorar o desempenho da economia do turismo nos municípios brasileiros; e
- c. Monitorar o ordenamento e a estruturação dos segmentos e o desempenho das atividades econômicas direcionadas ao turismo.

A Portaria nº 175, de 13 de junho de 2019, estabeleceu os seguintes indicadores para o monitoramento e avaliação das metas globais do Plano Nacional de Turismo 2018-2022:

*“Art. 1º Ficam instituídos os seguintes indicadores para acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas globais estabelecidas no Plano Nacional de Turismo 2018-2022:*

*I - quantidade de chegadas de turistas internacionais ao Brasil, no ano;*

*II - total da receita cambial turística, no ano;*

*III - quantidade de viagens turísticas domésticas realizadas, no ano;*

*IV - quantidade de turistas brasileiros em viagens realizadas no território nacional, no ano; e*

*V - quantidade de vagas para empregos nas principais atividades características do turismo, no ano.*

*Art. 2º As metas globais do PNT deverão ser monitoradas e avaliadas anualmente.*

*Art. 3º As iniciativas do PNT deverão ser monitoradas e avaliadas quadrimestralmente, por meio de indicadores a serem instituídos em ato próprio”.*

Apesar da previsão da instituição dos indicadores acima relacionados por meio do PNT 2018-2022, eles se caracterizam por simples medição numérica e estão relacionados às metas globais do PNT, sem estarem vinculados a objetivos estratégicos e metas associadas a estes objetivos.

Assim, percebe-se que, em decorrência da ausência de planejamento estratégico, a Unidade utilizou, no período em exame, indicadores incipientes, seja para fins de avaliação de gratificação de desempenho ou para avaliação das metas globais do PNT, sendo pouco adequados, portanto, como ferramenta de gestão para avaliar o alcance de resultados de seus objetivos estratégicos.

Cabe considerar, no entanto, que no final do exercício de 2019, foi dado início ao processo de elaboração do Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023 (PEI), com a contratação de consultoria para prestação dos serviços de apoio à gestão estratégica, conforme Contrato Administrativo nº 06/2019, de 01/10/2019, decorrente de adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério da Economia relativa ao Pregão nº 03/2019.

Com os andamentos dos trabalhos, a validação do Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023 (PEI), deu-se por ocasião da I Reunião Extraordinária do Comitê de Governança, Riscos e Controles do Ministério do Turismo (MTur), realizada em 27/05/2020, resultando na aprovação da Minuta da Resolução nº 07, publicada em 28 de maio de 2020 no Boletim Interno do MTur.

Na referida reunião, foram apresentadas as principais peças do PEI, em especial o Portfólio dos Projetos, o Mapa Estratégico desenvolvido para validação, bem como o Modelo de Gestão do Planejamento (Monitoramento e Avaliação do PEI), cujo acompanhamento deverá ser mensal. Quanto aos indicadores, abordou-se o resultado das Oficinas Painel de Indicadores e Portfólio de Projetos, contendo 24 projetos, os quais foram disponibilizados para análise dos membros do Comitê, com ênfase na seleção dos projetos prioritários para o presente momento.

Com a integração da Secretaria Especial de Cultura (SECULT) ao Ministério por meio do Decreto 10.359, de 20 de maio de 2020, o processo de monitoramento previsto na referida reunião por meio de Reuniões de Avaliação da Estratégia (RAE) sofreu atrasos em seu início, em função da necessidade de incorporar a SECULT ao planejamento estratégico já em andamento.

Segundo informações da Subsecretaria de Gestão Estratégica, o referido monitoramento iniciou-se em agosto de 2020, com previsão da I Reunião de Avaliação Estratégica (RAE) para o próximo mês de outubro.

De acordo com o Relatório de Monitoramento da Estratégia disponibilizado à Equipe de Auditoria, referente ao Mês 1 – Julho/2020, estão previstas diversas etapas e processos necessários à implantação do Planejamento Estratégico do MTur e de seus indicadores, por meio de ciclos de monitoramento de estratégia, os quais, através da coleta de informações dos indicadores e projetos, terão seus resultados consolidados para validação pela área gestora do Planejamento Estratégico do MTur.

O Relatório de Monitoramento da Estratégia registra que, relativamente aos indicadores, foi prevista a organização e participação em reuniões de trabalho para coleta sistemática dos resultados de indicadores e metas estratégicas, e preenchimento de fichas, onde devem constar as informações fundamentais para o desenvolvimento dos indicadores, como responsável, metas associadas, fórmula de cálculo, coleta dos dados associados aos indicadores e projetos/programas estratégicos da organização, etc, com vistas a uma sistematização e consolidação das informações.

O Relatório de Monitoramento da Estratégia registra que foram geradas 24 fichas de indicadores, as quais foram analisadas e apresentam falhas, tais como necessidade de definição de metas, preenchimento incorreto ou insuficiente de várias fichas, bem como não coleta de dados, ou coleta fora do período adequado.

As falhas relatadas apontam para a necessidade de reforçar o planejamento e concepção dos indicadores, bem como a coleta de dados, para que a confiabilidade dos indicadores não seja prejudicada.

Ante o exposto, e haja vista as medidas que estão em andamento para sanar a lacuna em relação ao planejamento estratégico do MTur, espera-se que, com a finalização do processo de implementação do PEI, seja sanada a ausência de uma metodologia para o estabelecimento de metas, permitindo o desenvolvimento de indicadores de desempenho alinhados à missão da MTur e seus objetivos estratégicos, para que, então, possam ser testados quanto à sua confiabilidade.

## **2. Ausência de sistema de monitoramento dos indicadores de desempenho**

Conforme já mencionado neste relatório, a confiabilidade dos indicadores de desempenho depende, dentre outros fatores, dos procedimentos de coleta dos dados. Nesse diapasão, os dados informados nos cálculos dos indicadores precisam ser representação fidedigna da quantidade de atividades, produtos, insumos ou serviços gerados. Caso contrário, os indicadores apresentarão distorções que poderão levar a conclusões equivocadas sobre o que se quer medir.

Outrossim, um sistema informatizado de acompanhamento/monitoramento tem grande impacto na confiabilidade dos resultados dos indicadores, pois diminuiria a possibilidade de erros de alimentação da base de dados, retratando com fidedignidade a fonte de dados original, além de proporcionar a medição da situação pretendida ao longo do tempo (séries históricas) e facilitar o processo de supervisão.

Observou-se que, atualmente, o MTur dispõe do sistema fuTURo – Sistema de Monitoramento de Desempenho, desenvolvido para o monitoramento de desempenho de diversas atividades, como o Planejamento Estratégico, a GDGPGE/GDACE (sistema de avaliação de Gratificação de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo), e o Plano de Ação Estratégico, onde é monitorado o Plano de Ação anual de 2019.

No entanto, embora conste da descrição da aba inicial do sistema fuTURo que o Plano de Ação Estratégico é um *“sistema de monitoramento do Plano de Ação anual, desdobramento do*

*Planejamento Estratégico, onde são estabelecidas as iniciativas, indicadores, metas e responsáveis pelo seu atingimento” e “permite o acompanhamento dos esforços de cada departamento para o alcance dos resultados acordados”, constatou-se que suas funcionalidades estão voltadas basicamente para o acompanhamento de desempenho individual dos servidores e metas institucionais para fins de avaliação funcional, tendo como foco fornecer dados para a avaliação da GDACE – Gratificação de Desempenho de Cargos Específicos e da GDPGPE – Gratificação de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo.*

Cumprir registrar que, de acordo com informações da Coordenadoria-Geral de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, a sistemática de monitoramento dos projetos estratégicos e dos indicadores dos objetivos estratégicos está sendo aprimorada, juntamente com o redesenho do sistema eletrônico, e que o acompanhamento e monitoramento estão sendo realizados por meio da coleta de informações em planilhas encaminhadas às unidades administrativas, acrescentando que será adotada uma plataforma semelhante ao Futuro.

Conclui-se, portanto, que o Ministério do Turismo não dispõe de sistema informatizado com funcionalidades adequadas à alimentação dos dados primários, acompanhamento e monitoramento dos resultados dos indicadores.

### **3. Estrutura de gestão de riscos em estágio de maturidade inapto a executar o efetivo gerenciamento de riscos dos processos de trabalho do MTur**

O comprometimento e a liderança da alta administração são fatores determinantes para a efetividade da gestão de riscos nas organizações. Tal afirmação se fundamenta no fato de que a alta administração e as instâncias de governança são responsáveis pelo desenvolvimento da estrutura de gestão de riscos da organização, sendo o propósito dessa estrutura apoiar a organização na integração da gestão de riscos em atividades e funções significativas, incluindo na tomada de decisão, o que não ocorrerá sem o apoio e atuação da alta administração.

Consoante as normas que tratam da gestão de riscos no âmbito do executivo federal, implementar uma gestão de risco implica em realizar as seguintes etapas:

- a. definição e aprovação da política de gestão de riscos do Ministério do Turismo, estabelecendo princípios, objetivos e a estrutura de gestão de riscos;
- b. instituição do Comitê Interno de Governança e/ou Subcomitê de Riscos;
- c. definição de papéis e responsabilidades suficientes para dar início à estruturação da gestão de riscos em linhas de defesa, considerando os contextos interno e externo da organização;
- d. mapeamento dos riscos a partir dos macroprocessos identificados;
- e. incorporação da gestão de riscos aos processos organizacionais com o uso de métodos de priorização para classificar os processos que, devido a sua relevância, terão prioridade na aplicação do processo de gerenciamento de riscos;

- f. definição da metodologia da gestão de riscos, considerando os componentes da estrutura da gestão de risco;
- g. utilização da gestão de riscos para apoiar a tomada de decisão e a melhoria contínua dos processos.

Buscou-se estabelecer o estágio da implementação da Cultura de Gestão de Riscos no Ministério do Turismo, segundo as etapas básicas aludidas acima, tendo por base interlocuções realizadas junto Ministério do Turismo e nas seguintes normas e documentos:

- a. normas gerais do Poder Executivo Federal:
  - Decreto Federal nº 9.203, de 22/11/2017;
  - Instrução Normativa MP/CGU nº 01, de 10/05/2016;
  - ABNT NBR ISO 31.000;
  - Enterprise Risk Management (ERM-COSO II);
- b. Normas Específicas do Ministério do Turismo:
  - Portaria GM/MTur nº 183/2016 - Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles no âmbito do Ministério do Turismo e dá outras providências;
  - Resolução nº 3/2018 - Aprova o Regimento Interno do Comitê de Governança, Riscos e Controles do Ministério do Turismo;
  - Resolução nº 4/2018 - Institui Grupo de Trabalho de Governança, Riscos e Controles;
  - Resolução nº 5/2018 - Institui Grupo de Trabalho de Governança, Riscos e Controles – GT-GRC;
  - Portaria GM/MTur nº 14/2018, 12 de janeiro de 2018 - Institui a Política de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério do Turismo;
  - Portaria GM/MTur nº 11/2019 - Altera a composição do CGRC no âmbito do Ministério do Turismo (0622671); e
  - Resolução nº 6/2019 - O Grupo de Trabalho de Governança, Riscos e Controles – GT- GRC, passa a ser denominado como Subcomitê de Governança e Gestão de Riscos - SGR.

A Política de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério do Turismo foi instituída pela Portaria GM/MTur nº 14/2018, de 12 de janeiro de 2018, em consonância com a Instrução Normativa MP/CGU nº 01, de 10/05/2016.

Segundo o normativo supracitado, a Política de Gestão de Riscos do MTur tem o objetivo principal de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança.

Em consonância com os princípios gerais da gestão de riscos nas organizações, o normativo referenda que as práticas de gestão de riscos deverão estar alinhadas à estratégia do órgão e serão integradas aos processos organizacionais e de tomada de decisão.

Neste ponto, cabe registrar que torna-se relevante avaliar se, de fato, a gestão de riscos tem sido utilizada como ferramenta auxiliar no processo de tomada de decisão do Ministério, bem

como se os processos organizacionais são executados e modelados levando em consideração riscos identificados, e se são dotados de controles internos que busquem maximizar a probabilidade de que seus objetivos sejam alcançados.

Da análise das manifestações formais emitidas pelo Ministério do Turismo, restou caracterizado que o processo de gestão de riscos não está em funcionamento, contudo há minuta de plano de ação com cronograma de atividades a ser aprovado, que tem como objetivo pôr em prática a integração das atividades de gestão de riscos a todos os processos organizacionais do Ministério.

Por meio da Portaria GM/MTur nº 183/2016 e da Resolução nº 6/2019, foram criados, respectivamente, o Comitê de Governança, Riscos e Controles e o Grupo de Trabalho de Governança – posteriormente denominado de Comitê de Gestão Estratégica – e o Subcomitê de Governança e Gestão de Riscos – SGR, o que materializou a etapa de definição dos papéis e responsabilidades suficientes para dar início à estruturação da gestão de riscos em linhas de defesa. Além disso, a AECl também atua na supervisão dessa estrutura por meio de avaliação e consultoria.

A partir da constatação de que as etapas relacionadas à realização do processo de gestão de riscos do Ministério do Turismo estão pendentes de inicialização, torna-se relevante identificar as estruturas organizacionais do MTur responsáveis por criar as condições necessárias à efetiva execução do processo de gestão de riscos e como essas estruturas tem atuado ao longo do tempo.

Passa-se, a seguir, a identificar e descrever as competências dos componentes do sistema de gestão de riscos do MTur.

De acordo com a Política de Gestão de Riscos do Ministério do Turismo, a Estrutura de Gestão de Riscos é composta pelos componentes a seguir transcritos:

I - Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC, responsável por adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança no âmbito do MTur;

II - Gestor de Governança, Riscos e Controles, responsável, principalmente, por coordenar as atividades do Comitê, acompanhar o tratamento dos riscos identificados e promover cultura de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da gestão;

III - Grupo de Trabalho de Governança, Riscos e Controles - GT-GRC, a ser instituído por meio de Resolução, o qual tem caráter consultivo e executivo, a quem compete assessorar o CGRC em suas atividades, bem como propor ações e normas relativas à governança, riscos e controles;

IV - Assessoria Especial de Controle Interno - AECl, encarregada de prestar o apoio necessário à consecução dos objetivos desta política; e

V - Respectivos Gestores de Riscos, responsáveis pela avaliação dos riscos no âmbito das unidades, processos e atividades que lhes são afetos.

Na atual fase de maturidade da cultura de gestão de riscos do Ministério do Turismo, destacam-se em importância o Comitê de Governança, Riscos e Controle – CGRC – o qual teve sua denominação alterada para Comitê de Gestão Estratégica - CGE, o Grupo de Trabalho de

Governança, Riscos e Controles - GT-GRC, o qual teve sua denominação alterada para Subcomitê de Governança e Gestão de Riscos - SGR, bem como a Assessoria Especial de Controle Interno - AECl.

O CGE do MTur é a instância com responsabilidades mais relevantes desse contexto. Sua missão é **adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança** no âmbito do Ministério do Turismo.

Mais especificamente, a Portaria de instituição do CGE estabelece que suas competências são as seguir transcritas:

- I - promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos;
- II - institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos;
- III - promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar a adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos;
- IV - garantir a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público;
- V - promover a integração dos agentes responsáveis pela governança, pela gestão de riscos e pelos controles internos;
- VI - promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações;
- VII - aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos;
- VIII - supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos chave que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público;
- IX - liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade;
- X - estabelecer limites de exposição a riscos globais do órgão, bem com os limites de alçada ao nível de unidade, política pública, ou atividade;
- XI - aprovar e supervisionar método de priorização de temas e macroprocessos para gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão;
- XII - emitir recomendação para o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos; e
- XIII - monitorar as recomendações e orientações deliberadas pelo Comitê.

À luz da sua missão e de suas competências, cumpre mencionar que se torna relevante compreender como o referido Comitê tem atuado nos últimos exercícios, com destaque para o Exercício de 2019, escopo temporal da Auditoria Anual de Contas para a qual o presente levantamento de informações é realizado.

Nesse sentido, foram solicitadas todas as atas de reunião do Comitê ao longo de 2019, com o intuito de obter evidências da atuação da referida instância de Governança do Ministério do



Turismo, no que se refere a atividades de fomento e suporte à implementação da Cultura de Gestão de Riscos no Ministério do Turismo.

Foram disponibilizadas uma ata de reunião ordinária, realizada no Exercício de 2019, e uma ata de reunião extraordinária, realizada em 2020.

Do exame do teor da ata da reunião ordinária, ocorrida em 04 de junho de 2019, extrai-se que a pauta consistiu na deliberação dos seguintes tópicos:

- a. alteração do nome do Comitê de Governança, Riscos e Controles para Comitê de Governança Estratégica – CGE;
- b. nova Estrutura de Governança, Riscos, Integridade e Controle;
- c. alteração do Regimento Interno do Comitê de Governança Estratégica e do Subcomitê de Governança e Gestão de Riscos;
- d. necessidade de atualização da Política de Gestão de Riscos e das resoluções de governança, de acordo com a Estrutura de Governança sugerida.

Todos os assuntos acima foram discutidos e deliberados.

A ata de reunião disponibilizada referente à Primeira Reunião Extraordinária do Comitê teve como pauta principal a validação do Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023, o qual foi elaborado com o apoio de serviços de assessoria contratados pelo Ministério do Turismo.

Cumprе ressaltar que o trabalho da consultoria gerou a priorização dos projetos do Ministério do Turismo, um dos componentes do PEI 2020-2023, a qual será insumo relevante nas tomadas de decisões futuras relacionadas à priorização dos processos cujos riscos serão identificados, avaliados e tratados.

Em 2020, sua atuação, em que pese relacionar-se ao estabelecimento dos objetivos e das estratégias necessárias à consecução destes objetivos – etapa necessária e anterior à gestão de riscos, não houve nenhuma deliberação que caracterizasse o fomento e a supervisão da implementação das estruturas da gestão de riscos ou de apoio, caracterizada, por exemplo, pela capacitação das instâncias operacionais da gestão de riscos.

No que se refere ao Grupo de Trabalho de Governança, Riscos e Controles – GT-GRC, instituído por meio da Resolução nº 4/2018, que veio a ter sua denominação alterada para Subcomitê de Governança e Gestão de Riscos - SGR, verifica-se ser este um importante componente da estrutura de gestão de riscos, por ser responsável por supervisionar e orientar os processos de gestão de riscos.

De acordo com o Art. 2º da Resolução nº 5/2018, o Subcomitê possui caráter consultivo e será responsável para tratar de temas e propor soluções específicas sobre Governança, Riscos e Controles no âmbito do Ministério do Turismo, conforme as competências descritas a seguir:

- I. assessorar a elaboração e propor alterações na política de governança, riscos e controles;
- II. propor ações e normas complementares relativas à governança, riscos e controles;
- III. assessorar na implementação das ações de governança, riscos e controles;

IV. disseminar a cultura de governança, riscos e controles no Ministério do Turismo, visando a sua adequação às normas, políticas e melhores práticas de gestão de governança, riscos e controles; e

V. desempenhar outras atividades atribuídas pelo Comitê de Governança, Riscos e controles.

Dessa forma, por suas competências relevantes na implementação da estrutura e do processo de gestão de riscos no MTur, compreender como tem atuado o Subcomitê traz subsídios importantes para a avaliação da implementação da Gestão de Riscos no MTur.

Como forma de evidenciar a atuação do Subcomitê, foram solicitadas as atas de reuniões realizadas ao longo de 2019.

Houve duas reuniões do Subcomitê de Governança e Gestão de Riscos, nos dias 23 e 29 de abril de 2019.

As discussões e deliberações se concentraram no mérito das alterações dos principais normativos internos que regem o tema governança pública no MTur, na necessidade de capacitação dos membros do subcomitê sobre gestão de riscos e nas etapas pendentes de realização para a implementação da identificação dos riscos dos processos.

Vale destacar que não houve reuniões subsequentes ao longo de 2019, em que pese haver registro na ata de reunião da intenção de realizar reuniões trimestrais.

Restou evidenciado que o Subcomitê focou suas ações na revisão da estrutura de governança do ministério, incluindo a estrutura de gestão de riscos, bem como na atualização dos diversos normativos que trata internamente dos temas governança pública.

As ações do Subcomitê apoiaram, de forma relevante, na atuação do nível estratégico da governança do MTur, desempenhado pelo CGE.

Neste ponto, releva registrar que as discussões e deliberações estratégicas ocorridas no âmbito do CGE foram, em grande medida, viabilizadas pela atuação da estrutura administrativa do MTur denominada de Subsecretaria de Gestão Estratégica – SGE.

A partir da percepção dessa realidade, concluiu-se que o relato sobre a atuação da SGE contribui para a compreensão da maturidade da governança do ministério, o que se passa a fazer nas linhas seguintes.

A SGE do MTur é a responsável por coordenar a implementação da política de gestão de riscos do órgão.

A SGE, conforme estabelecido no Decreto nº 9.664, de 2 de janeiro de 2019, tem a atribuição de coordenar a transformação institucional da Pasta, a qual engloba ações de aprimoramento da gestão estratégica, destacadamente relacionadas a planejamento e monitoramento, processos de trabalho, arranjos e estruturas organizacionais.

A SGE registra, no Ofício nº 213/2020/SGE/SE, de 17 de agosto de 2020, que não houve elaboração do planejamento estratégico para os Exercícios de 2017 e 2018, o que, na percepção da titular da SGE, impactou negativamente o alcance da missão do MTur.

A SGE, de acordo com o Ofício nº 213/2020/SGE/SE, de 17 de agosto de 2020, objetivando subsidiar a tomada de decisão em relação à estratégia de aprimoramento das ações de planejamento do MTur, realizou avaliação organizacional que permitiu concluir que existe um

baixo grau de maturidade da gestão para resultados, não havendo sequer definição de indicadores apropriados, estabelecimento de metas e objetivos estratégicos.

Com base nos levantamentos da SGE, é possível concluir que o histórico recente do Ministério do Turismo nas atividades de planejamento estratégico não apresenta continuidade ao longo do tempo e não é dotado dos instrumentos adequados, o que indica a necessidade de fortalecimento desse processo pela alta administração.

Em que pese o contexto não favorável ao desenvolvimento e implementação de uma gestão de riscos efetiva, tendo em vista que os objetivos estratégicos não vinham sendo estabelecidos de forma clara e objetiva, a SGE promoveu, por meio da Portaria nº 11, de 22 de janeiro de 2019 e da Resolução do CGRC nº 06, de 10 de abril de 2019, a atualização da estrutura de governança, do Comitê Interno de Governança, Riscos e Controles (CGRC) e do Subcomitê de Governança e Gestão de Riscos – SGR, respectivamente.

A partir de então, a SGE vem realizando ações que tem promovido a melhoria da governança institucional, a sincronia das estratégias do Ministério do Turismo aos principais instrumentos direcionadores da atuação do Ministério do Turismo, quais sejam, o Plano Nacional do Turismo 2018- 2022 e do PPA 2020-2023, de forma a dar coerência e referência ao processo de planejamento estratégico por realizar.

Para contribuir com a efetividade da elaboração do planejamento estratégico, houve a contratação de serviços especializados de apoio à elaboração do planejamento estratégico.

O resultado desses esforços culminou com o planejamento estratégico do Exercício 2020-2023, o qual foi aprovado pela alta administração no âmbito do CGRC, em conformidade com o artigo 7º da Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020, emitida pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, que estabelece a aprovação e o monitoramento da estratégia, de forma sistemática e contínua, pelo comitê interno de governança.

As melhorias implementadas na estrutura de governança, conforme registrado no sintético histórico supracitado, permitiram criar as condições mínimas necessárias para os ajustes na Política de Gestão de Riscos e o estabelecimento de um plano de ação para pôr em prática o processo de gestão de riscos do Ministério do Turismo, o que foi materializado em uma proposta de plano de ação com cronograma específico de atividades.

Referido plano de Ação precisa ser aprovado pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles. Nesse contexto, a AECl, em conjunto com a Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE), estão envidando esforços para que a aprovação ocorra em futuro próximo. Cumpre registrar que o plano compreende diversificadas ações relacionadas à revisão de normativos, capacitações, definição de metodologia, identificação e tratamento dos riscos, dentre outras atividades.

A tabela a seguir registra as atividades e seus respectivos prazos de implementação do referido Plano de Ação:

Tabela 1 – Atividades e prazos de implementação do Plano de Ação

Ação	Unidade responsável	Prazo para conclusão
1. Revisar e atualizar a composição e competências do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) do Ministério	SGE/AECl	Ago/2020

Ação	Unidade responsável	Prazo para conclusão
1.1. Publicar portaria com a nova composição do CGRC	GM	Set/2020
2. Propor atualização do texto do Regimento Interno do CGRC	SGE/AECI	Out/2020
2.1. Revisar e validar o Regimento Interno do CGRC	SGR	Nov/2020
2.2. Aprovar e publicar o Regimento Interno do CGRC	CGRC	Nov/2020
3. Propor atualização do texto da Política de Gestão de Riscos do Ministério	SGE/AECI	Jan/2021
3.1. Revisar e validar a Política de Gestão de Riscos do Ministério	SGR	Fev/2021
3.2. Aprovar e publicar a Política de Gestão de Riscos do Ministério	CGRC	Fev/2021
4. Prover a capacitação dos gestores das unidades de gestão estratégica e do controle interno do Ministério para promover gestão da governança, riscos e controles, coordenação (SGE), supervisão e monitoramento (AECI) das atividades do Comitê.	SGE	Fev/2021
5. Promover ações para disseminação da cultura de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão.	SGE/AECI	Contínuo
5.1. Elaborar um guia de boas práticas de gestão de integridade, riscos e controles internos.	SGE	Abr/2021
Desenvolver a metodologia de gerenciamento e monitoramento dos riscos	SGE	Mai/2021
6.1. Propor referenciais de limites de exposição aos riscos	SGE	Mai/2021
6.2. Revisar e validar referenciais de limites de exposição aos riscos	SGR	Mai/2021
6.3. Aprovar referenciais de limites	CGRC	Mai/2021
6.4. Fixar limites de exposição a riscos e níveis de conformidade.	SGE	Mai/2021
6.5. Revisar e validar limites de exposição a riscos e níveis de conformidade.	SGR	Mai/2021
6.6. Aprovar limites de exposição a riscos e níveis de conformidade.	CGRC	Mai/2021
7. Projeto piloto – mapeamento de riscos e implementação do gerenciamento e monitoramento em uma unidade setorial do Ministério.	SGE/AECI	Jul/2021
8. Propor Plano de Gestão de Riscos para todo o MTur, compatível com a política reformulada.	SGE/AECI	Ago/2021
8.1. Revisar e validar Plano de Gestão de Riscos para todo o MTur, compatível com a política reformulada.	SGR	Ago/2021
8.2. Aprovar Plano de Gestão de Riscos para todo o MTur, compatível com a política reformulada.	CGRC	Ago/2021
9. Prover a capacitação dos gestores de risco e controle para mapear e gerenciar os riscos dos processos de trabalho.	SGE	Set/2021
10. Identificar e avaliar os riscos inerentes às atividades sob sua responsabilidade, de acordo com a metodologia proposta.	Gestor de risco	Nov/2021
11. Implementar controles e monitoramento dos riscos inerentes às atividades sob sua responsabilidade, de acordo com a metodologia proposta.	Gestor de risco	Dez/2021

Ação	Unidade responsável	Prazo para conclusão
12. Implementar controles e monitoramento dos riscos que podem comprometer o alcance dos objetivos estratégicos.	SGE/AECI	Contínuo

FONTE: elaboração própria.

Neste ponto, cumpre sintetizar as principais conclusões sobre o estágio de implementação da Gestão de Riscos do MTur.

Algumas etapas iniciais da implantação da gestão de riscos no MTur foram efetivamente concluídas, quais sejam:

- a. definição e aprovação da Política de Gestão de Riscos, estabelecendo princípios, objetivos e a estrutura de gestão de riscos;
- b. criação da estrutura de gestão de riscos;
- c. definição de papéis e responsabilidades suficientes para dar início à estruturação da gestão de riscos em linhas de defesa, considerando os contextos interno e externo da organização.

Contudo, etapas relacionadas à execução do processo de gestão de riscos ainda não foram colocadas em prática, quais sejam:

- a. mapeamento dos riscos a partir dos macroprocessos identificados;
- b. incorporação da gestão de riscos aos processos organizacionais com o uso de métodos de priorização para classificar os processos que, devido a sua relevância, terão prioridade na aplicação do processo de gerenciamento de riscos;
- c. definição da metodologia do processo de gestão de riscos, considerando os componentes da estrutura da gestão de risco;
- d. utilização da gestão de riscos para apoiar a tomada de decisão e a melhoria contínua dos processos.

Como consequência, os principais benefícios da gestão de riscos para governança pública **não** foram alcançados pelo MTur, quais sejam:

- i) ser uma ferramenta auxiliar no processo de tomada de decisão do Ministério;
- ii) modelar processos organizacionais levando em consideração riscos identificados;
- iii) instituir controles internos que busquem maximizar a probabilidade de que seus objetivos sejam alcançados.

Os responsáveis pela estruturação e funcionamento do gerenciamento de riscos no MTur são a Alta Administração e o Conselho de Gestão Estratégica, os quais contam com estruturas administrativas de apoio, como o Subcomitê de Governança e Gestão de Riscos – SGR e a Assessoria Especial de Controle Interno - AECI.

Ao longo do Exercício de 2019, observou-se evolução significativa nos processos de governança e planejamento das atividades do Ministério, dentre os quais citam-se:

- a. criação dos principais componentes da estrutura de governança e de gestão de riscos;
- b. elaboração dos normativos que definem responsabilidades e competências, bem como definem a forma de atuação dos diversos atores envolvidos;
- c. aprimoramento dos processos de planejamento, por meio da elaboração do Plano Estratégico Institucional.

Em que pese os avanços identificados, dos exames das documentações apresentadas, percebe-se que há espaço para aprimoramentos e melhorias quanto aos seguintes aspectos:

- a. desenvolvimento contínuo dos agentes públicos, por meio de capacitação relacionadas à governança pública, gestão de riscos e avaliação de controles internos;
- b. criação de metodologia de gestão de riscos, modelada levando em conta as características do MTur; e
- c. maior celeridade na implementação das medidas necessárias à efetiva implementação da gestão de riscos do MTur, tais como na aprovação do plano de ação elaborado pelo Subcomitê de Gestão de Riscos, vez que a Política de Gestão de Riscos já está vigente há 32 meses, todavia, não há evidências de que os princípios e diretrizes estabelecidos no referido normativo tenha impactado efetivamente a forma como o Ministério tem realizado o planejamento das suas ações.

#### **4. Ausência de levantamento de riscos para a integridade e medidas de tratamento no Plano de Integridade do Ministério do Turismo**

O Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece a integridade como um dos princípios da governança pública. Integridade Pública deve ser entendida como *“o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípuo: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente”* (Guia de Integridade Pública da CGU, publicado em 2015).

O Decreto estabeleceu, ainda, a obrigatoriedade da instituição de programas de integridade pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, com o objetivo de promover a adoção de um conjunto de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta, estruturado nos seguintes eixos (Art. 19):

- I - comprometimento e apoio da alta administração;
- II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
- IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

A Portaria CGU nº 1.089 de 25 de abril de 2018, alterada posteriormente pela Portaria CGU nº 57 de 4 de janeiro de 2019, estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, execução e monitoramento dos seus programas de integridade e dá outras providências. Ambas as Portarias destacam a necessidade dos órgãos e entidades instituírem um Programa de Integridade que demonstre o comprometimento da alta administração e que seja compatível com sua natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação.

Por meio da Portaria MTur nº 64 de 10 de maio de 2018, o MTur instituiu a sua Unidade de Gestão da Integridade (UGI), responsável pelo Programa de Integridade no âmbito do Ministério, com o objetivo de propor e executar as medidas necessárias para sua elaboração e implementação. A UGI do MTur é composta pelos principais núcleos internos de controle (Assessoria Especial de Controle Interno - AECl, Ouvidoria, Corregedoria e Comissão de Ética), pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) e pela Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE). A constituição de uma UGI corresponde à primeira fase da instituição do Programa de Integridade, prevista no Art. 4º da Portaria CGU nº 57/2019, que alterou a Portaria CGU nº 1.089/2018.

No exercício de 2019, o MTur homologou seu Plano de Integridade (Portaria SE/MTur nº 123, de 10 de abril de 2019), resultante dos trabalhos desenvolvidos pela Unidade de Gestão da Integridade. O Plano de Integridade consiste em *“documento, aprovado pela alta administração, que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em determinado período de tempo, devendo ser revisado periodicamente”* (Portaria CGU nº 57/2019), e a sua aprovação pelos órgãos e entidades corresponde à segunda fase da instituição do Programa de Integridade.

Conforme estabelecido no Art. 5º da Portaria, os Planos de Integridade devem conter:

- I - caracterização do órgão ou entidade;
- II - ações de estabelecimento das unidades de que tratam os art. 4º e 6º desta Portaria;
- III - levantamento de riscos para a integridade e medidas para seu tratamento; e
- IV - previsão sobre a forma de monitoramento e a realização de atualização periódica do Plano de Integridade.

O Plano de Integridade do MTur define a forma de implantação do seu Programa de Integridade, o qual se vinculará expressamente à sua Política de Gestão de Riscos, de modo que os trabalhos de gestão de riscos de integridade ocorram concomitante com os demais trabalhos de implementação da gestão de riscos, abrangendo os assuntos de controles internos, correição, ouvidoria e gestão de ética, atuando de forma coordenada para a tomada de decisões e melhoria da governança institucional. No âmbito do Ministério, foram definidas as seguintes etapas e tarefas para a consecução do Plano:

- Criação de unidade de Gestão da Integridade;
- Definição de Fluxo Interno para as situações de nepotismo;
- Instituição de Comissão de Ética;
- Definição de fluxo interno para a análise de consultas sobre conflito de interesses;

- Definição de fluxo interno para tratamento de denúncias; e
- Designação de áreas responsáveis pela condução de processos disciplinares.

Inicialmente, cabe destacar que, em virtude da edição dos Decretos nºs 10.107, de 06/11/2019, e 10.108, de 07/11/2019, que transferiram, respectivamente, a Secretaria Especial da Cultura e as entidades indiretas relacionadas à área da cultura do Ministério da Cidadania para o MTur, e do Decreto nº 10.359, de 20/05/2020, que aprova a estrutura do MTur e define suas competências, o Ministério vem passando por mudanças organizacionais e de gestão, inclusive no âmbito da AECI, unidade responsável por coordenar as atividades da UGI. Diante do cenário das mudanças organizacionais informadas, a AECI/MTur informou ser necessário reformular a UGI, além de editar um Plano de Ação atualizado, que retrate o adequado andamento dos trabalhos que se referem ao Plano de Integridade no âmbito do MTur.

Com relação ao inciso I do Art. 5º da Portaria CGU nº 57/2019, o plano de integridade do MTur destaca que compete ao Ministério do Turismo:

- atuar sobre a política nacional de desenvolvimento do Turismo;
- a promoção e divulgação do Turismo nacional, no país e no exterior;
- o estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivos às atividades turísticas;
- o planejamento, a coordenação, a supervisão e a avaliação dos planos e programas de incentivo ao Turismo;
- a criação de diretrizes para a integração das ações e dos programas para o desenvolvimento do Turismo nacional entre os governos federal, estaduais, distrital e municipais;
- a formulação, em coordenação com as demais Pastas, de políticas e ações integradas destinadas à melhoria de infraestrutura e geração de emprego e renda nos destinos turísticos;
- a gestão do Fundo Geral de Turismo (Fungetur); e
- a regulação, fiscalização e estímulo à formalização, à certificação das atividades, dos empreendimentos e dos equipamentos dos prestadores de serviços turísticos.

Com relação ao inciso II do Art. 5º da Portaria CGU nº 57/2019, o plano de integridade do MTur destaca que:

- Compete à Comissão de Ética, dentre outras atribuições, promover a adoção de normas de conduta ética específicas para o MTur, difundindo, monitorando e avaliando o seu cumprimento (Art. 6º, I);
- Cabe à Ouvidoria do órgão, entre outras competências, assegurar o atendimento ao que preveem a Lei de Acesso à Informação (LAI) e o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que a regulamenta, orientando as unidades administrativas do MTur quanto a seu cumprimento, e atender e orientar o público quanto ao acesso à informação, recebendo manifestações, analisando-as, cadastrando-as e atendendo-as, por correspondência física ou eletrônica (Art. 6º, II);



- A Corregedoria tem, entre suas atribuições, a realização de análise prévia de juízo de admissibilidade referente às denúncias (Art. 6º, IV), e a promoção de manifestação técnica em procedimentos prévios de investigação, Sindicâncias, Processos Administrativos Disciplinares e Processos Administrativos de Responsabilização de Pessoa Jurídica (Art. 6º, VI); e
- A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), no âmbito do MTur, tem como atribuições o assessoramento direto do Ministro de Estado do Turismo nas áreas de controle, de risco, de transparência e de integridade da gestão, e o acompanhamento da implementação das recomendações da CGU e das deliberações do TCU, e das demandas provenientes dos órgãos de controle interno e externo e de Defesa do Estado (Art. 6º, V), entre outras.

Quanto ao tratamento de conflitos de interesses e nepotismo (Art. 6º, III), o plano de integridade do MTur destaca, entre as medidas de integridade a serem implementadas, a adoção de normas internas sobre prevenção do conflito de interesses e prevenção do nepotismo.

Com relação ao inciso IV do Art. 5º da Portaria CGU nº 57/2019, o Plano de Integridade do MTur prevê a implantação completa do Programa de Integridade do Ministério em 3 anos. Nesse período, deverão ser implementados os principais produtos do projeto: o Código de Conduta e Conflitos de Interesses, a Gestão de Riscos de Integridade, a Política de Integridade para Terceiros e os mecanismos de interação entre as áreas referidas na Portaria CGU nº 1.089/ 2018, alterada pela Portaria CGU nº 57/2019. Ao final deste ciclo, a UGI deverá consolidar informações relativas às ações desenvolvidas, resultados alcançados e recomendações de novas ações.

O Plano de Integridade do MTur prevê ainda a implantação de outras ações, tais como a realização de ações voltadas ao treinamento e difusão das boas práticas, tais como seminários, eventos, reuniões e participação em cursos de capacitação em integridade, além da capacitação de dirigentes, gestores e líderes.

Entretanto, não se verificou na elaboração do plano de integridade do MTur o atendimento ao inciso III do Art. 5º da Portaria CGU nº 57/2019, que trata do levantamento dos riscos para a integridade da unidade e medidas para os seus tratamentos.

Em abril de 2019, a AECI do MTur encaminhou Nota Técnica ao Gabinete do Ministro emitindo opinião de que o plano de integridade se encontrava apto para aprovação, apesar do mesmo não conter o levantamento dos riscos para a integridade do órgão e suas medidas para tratamento. Em que pese a AECI destacar em sua Nota Técnica que *"Objetiva-se com a edição do referido Plano, definir a forma de implantação do Programa de Integridade a qual se vinculará expressamente à Política de Gestão de Riscos desta pasta, de modo que os trabalhos de Gestão de Riscos de Integridade ocorram concomitante com os demais trabalhos de implementação da Gestão de Riscos"*, a Portaria CGU nº 57/2019, em seu Art. 5º, inciso III, deixa muito clara a necessidade de que o Plano de Integridade deve conter o levantamento dos riscos de integridade da unidade e medidas para os seus tratamentos.

Tal lacuna já havia sido apontada em dezembro de 2018 pela Corregedoria do órgão, participante do Grupo de Trabalho de Integridade do MTur, a respeito da proposta de Plano de Integridade apresentada à época: *"verifica-se que a minuta ora proposta não atende a*

aspectos relacionados ao conteúdo e à finalidade precípua de estabelecer ações voltadas à integridade, principalmente quanto à identificação dos riscos de integridade”.

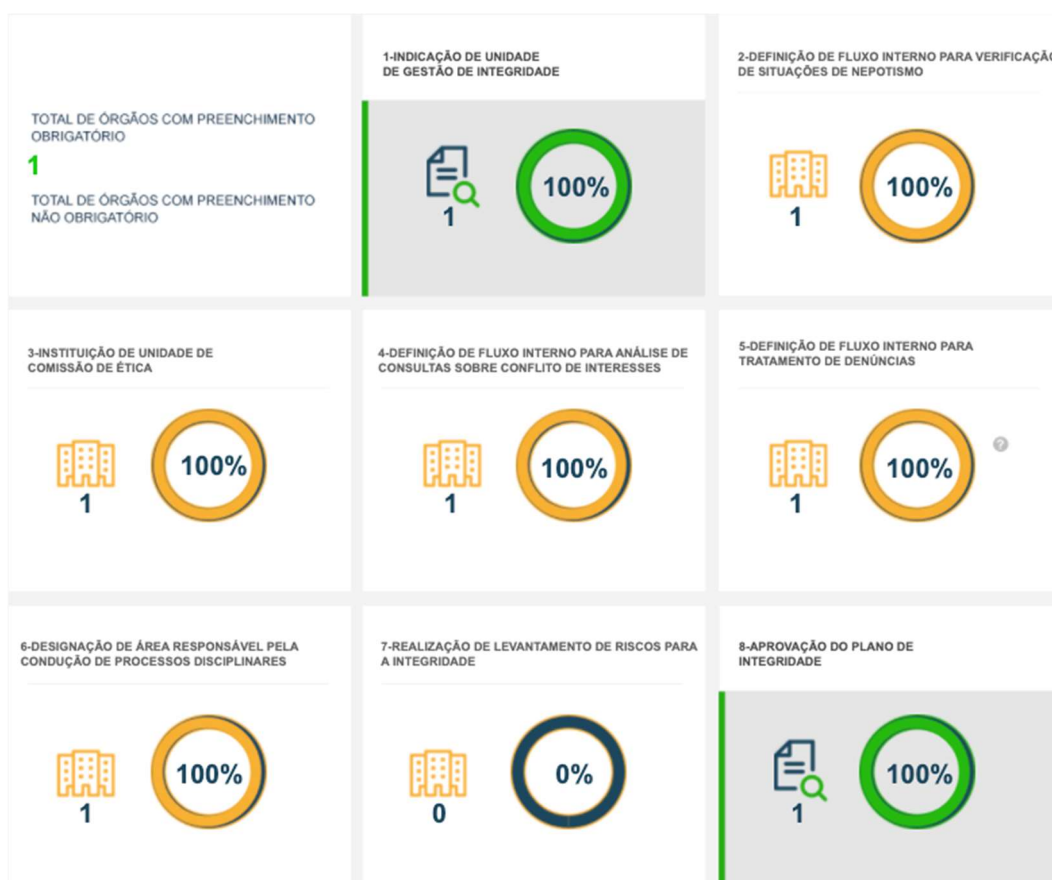
Cabe ressaltar que, em abril de 2020, a AECI emitiu Nota Técnica informando que "Os levantamentos e mapeamentos dos Riscos de Integridade serão prioritários da Comissão de Integridade do Ministério do Turismo no exercício de 2020".

Desta forma, restou evidenciado que o Plano de Integridade do Ministério do Turismo, homologado em abril de 2019, em que pese todas as considerações apresentadas, não atende, em sua totalidade, às determinações da Portaria CGU nº 57/2019, que alterou a Portaria CGU nº 1.089/2018, em decorrência da ausência de levantamento de riscos para a integridade do Ministério e medidas para seu tratamento.

Ainda sobre a implementação de Programas de Integridade na administração pública, cabe destacar o Painel de Integridade Pública, criado pela CGU com o intuito de apresentar o panorama da ética pública no Poder Executivo Federal. O painel é alimentado a partir do preenchimento de questionários pelos órgãos e entidades do Governo Federal (Ministérios, Autarquias e Fundações Públicas) acerca da implantação de medidas dos seus respectivos programas de integridade.

O Painel CGU de Integridade Pública do MTur apresenta o seguinte status:

Figura 3 – Painel CGU de Integridade Pública do MTur.



FONTE: <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>.

Como pode ser verificado no painel acima, o MTur informou ter implementado medidas relacionadas a todos os aspectos monitorados no Painel CGU de Integridade Pública, com exceção da realização de levantamento de riscos para a integridade.

## **5. Exercício da supervisão ministerial desprovido de avaliação quanto ao desempenho geral da Embratur no cumprimento de sua missão**

A atividade de supervisão ministerial é exercida pelo Estado, por meio dos órgãos da Administração Direta, a qual incide sobre as entidades da Administração Indireta e tem o objetivo de acompanhar e controlar o cumprimento das finalidades públicas que justificaram a descentralização administrativa.

No Governo Federal, a supervisão ministerial retira sua legitimidade do Decreto-Lei nº 200/67 que, em seu Art. 19, atribuiu a competência para exercê-la ao Ministro de Estado competente, sobre todo e qualquer órgão da administração federal, direta ou indireta.

No parágrafo único do Art. 20, está registrado que essa supervisão *“exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados aos Ministério, nos termos desta Lei”*.

O referido Decreto-Lei estabelece, dentre outros objetivos da supervisão ministerial, os enumerados no Art. 25, quais sejam, o de assegurar a observância da legislação federal, promover a execução dos programas do Governo, coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios, avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados, e fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos.

No que se refere especificamente à supervisão ministerial sobre a Administração Indireta, o Art. 26 do Decreto-Lei nº 200/67 acrescenta, in verbis:

*“Art. 26. No que se refere à administração indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, **essencialmente**:*

*I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.*

*II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.*

*III - A eficiência administrativa.*

*IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.*

*Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:*

*a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;*

*b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembleias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;*

- c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;*
- d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;*
- e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembléias e órgãos de administração ou controle;*
- f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;*
- g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;*
- h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;*
- i) intervenção, por motivo de interesse público.”*

Apresentadas as referências normativas que regulam a atividade de supervisão ministerial no âmbito do Governo Federal, passa-se a apresentar o contexto identificado pela Equipe de Auditoria que envolve a atuação do Ministério do Turismo no exercício da supervisão ministerial sobre a Embratur.

O Estado Brasileiro, por intermédio da União, instituiu a Embratur quando da Promulgação do Decreto-Lei nº 55/1966.

Desse modo, a União transferiu uma atividade administrativa específica a um outro ente estatal, a Embratur, para ser executada em seu nome. Esse mecanismo é denominado de descentralização administrativa por outorga, o que pressupõe o exercício da supervisão ministerial.

A EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo, até a edição da Medida Provisória nº 907/2019, de 27/11/2019, era a autarquia especial vinculada ao Ministério do Turismo e responsável pela execução da Política Nacional de Turismo no que diz respeito à promoção, ao marketing e ao apoio à comercialização dos destinos, serviços e produtos turísticos brasileiros no mercado internacional.

De acordo o seu Regimento Interno, a Embratur tinha por finalidade apoiar a formulação e coordenar a implementação da Política Nacional de Turismo no que se refere à promoção turística internacional do Brasil, como fator de desenvolvimento social e econômico.

À Luz da legislação que regula a atividade de supervisão ministerial e da missão institucional da Embratur, foram examinados documentos disponibilizados pelo Ministério do Turismo que evidenciam a realização da atividade de supervisão ministerial sobre a Embratur ao longo de 2019.

Da análise dos documentos disponibilizados, conclui-se que o Ministério do Turismo exerceu atividades de supervisão ministerial que se materializaram em:

- a. avaliação de postulantes a cargos de diretores e outras funções comissionadas da Embratur;
- b. gestão junto a outros órgãos e ministérios para viabilizar medida provisória de reformulação da Embratur;

- c. análise de pedido de suplementação do orçamento e solicitação de providências para promover a transparência da execução físico-financeira do orçamento da Embratur;
- d. fazer gestão para viabilizar liquidação do Fiset – Turismo;
- e. solicitar indicação de representante para o Conselho Nacional do Turismo;
- f. fazer gestão para viabilizar cessão de servidor de outro Ministério à Embratur;
- g. avaliar Prestação de contas Termo de Execução Descentralizada- TED;
- h. solicitar a extinção de cargos da Embratur que se consideram desnecessários;
- i. fazer gestão para viabilizar a construção da sede Embratur em terreno de propriedade da Autarquia;
- j. solicitar indicação de representante para Comitê Internacional de Gestão Turística Mundial.

Como já registrado, um dos objetivos mais relevantes da supervisão ministerial é o acompanhamento e avaliação do desempenho geral da entidade vinculada em relação aos seus objetivos institucionais, vale dizer, em relação à sua missão.

Nesse contexto, observa-se que, dentre os documentos disponibilizados, não se encontram demonstrativos de alcance dos objetivos legais e estatutários e de cumprimento das respectivas metas, relatórios de desempenho, relatórios de avaliação das metas e dos indicadores de desempenho ou resultados dos trabalhos de Auditoria Interna emitidos pela Embratur.

Não há registro também de que eventual resultado insatisfatório tenha sido discutido em termos de identificação dos eventos que impactaram a meta, e sobre discussão de estratégias para a melhoria dessa performance.

Portanto, conclui-se que a supervisão ministerial exercida pelo Ministério do Turismo sobre a Embratur pode ser aprimorada por meio de elaboração dos normativos que definem responsabilidades e competências, bem como da participação da elaboração de estratégias para o alcance da sua missão.

## **6. Avaliação da implementação das recomendações da CGU pelo Ministério do Turismo**

Inicialmente, cabe destacar que, a partir deste ano, a CGU passou a utilizar um novo sistema para monitorar a implementação das suas recomendações pelas unidades auditadas. Diante desta mudança, a CGU promoveu em agosto de 2020 um treinamento sobre o processo de monitoramento das recomendações do sistema e-Aud para os gestores do MTur, uma vez que é por meio deste sistema que os gestores devem registrar as medidas implementadas pela Unidade para atender às recomendações expedidas pela CGU.

Em consulta ao novo sistema, foram identificadas 65 (sessenta e cinco) recomendações emitidas pela CGU que não haviam sido plenamente atendidas pelo MTur até o fim do

exercício de 2019. A tabela a seguir indica as unidades administrativas do MTur responsáveis pela implementação das recomendações:

Tabela 2 – Recomendações x Unidade Auditada

Unidade Auditada	Recomendações	
	Total	%
Fundo Geral de Turismo - Fungetur	3	4,6%
Secretaria Executiva - SE	48	73,8%
Secretaria Nacional de Desenvolvimento e Competitividade do Turismo - SNETur	1	1,5%
Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo - SNETur	13	20,0%
<b>Total Geral</b>	<b>65</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: elaboração própria.

Como pode ser verificado na tabela acima, a Secretaria Executiva do MTur está cadastrada no sistema como responsável pelo atendimento de 48 (quarenta e oito) recomendações com pendências na sua implementação, o que corresponde a 73,8% do total de recomendações pendentes de atendimento.

A tabela abaixo indica o número de dias de atraso no atendimento das recomendações da CGU, considerando o lapso temporal entre o prazo final para implementação da recomendação e o final do exercício de 2019:

Tabela 3 – Recomendações x Dias de atraso

Rótulos de Linha	Recomendações	
	Total	%
Até 90 dias (3 meses)	10	15,4%
91 a 180 dias (6 meses)	27	41,5%
181 dias a 365 dias (1 ano)	14	21,5%
366 dias a 730 dias (2 anos)	8	12,3%
mais de 730 dias (mais de 2 anos)	6	9,2%
<b>Total Geral</b>	<b>65</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: elaboração própria.

Observa-se na tabela acima que mais da metade das recomendações pendentes de atendimento (37 recomendações, 56,9% do total) estavam com atraso de até 6 meses ao final do exercício de 2019.

## **7. Conformidade das peças e rol de responsáveis do processo de contas**

As regras relativas à apresentação do rol de responsáveis estão definidas na Decisão Normativa TCU nº 178, de 23 de outubro de 2019, e na Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.

No caso do Mtur, compõem o rol de responsáveis, na qualidade de dirigentes máximos, o Ministro de Estado e seus substitutos. Os Secretários Nacionais, o Secretário Executivo e Adjunto e os titulares das subsecretarias, responsáveis pelo planejamento, orçamento e administração, pela gestão estratégica e pela gestão de inovação e conhecimento do órgão, assim como seus substitutos, constam elencados na condição de segundo nível de direção.

Ao se confrontar os dados registrados no Sistema e-Contas com os registros do Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SIAPE e com publicações no Diário Oficial da União, constatou-se a existência de registros realizados em desacordo com as instruções do TCU. Não foram verificadas irregularidades, mas existem incompletudes nas informações prestadas (itens de dados não informados e períodos de responsabilidade em descoberto).

Ao longo do período da auditoria, as ocorrências foram notificadas ao gestor diretamente por esta CGU, para que efetuassem a complementação de dados, uma vez que não estavam acessíveis à auditoria. Após confrontar as informações apresentadas com os sistemas de informação do Poder Executivo Federal e do TCU, pode-se afirmar que as peças apresentadas estão em conformidade com o que determinam as bases normativas aplicáveis ao processo.

# RECOMENDAÇÕES

1 – A Subsecretaria de Gestão Estratégica do MTur deve intensificar as ações relativas à implantação do planejamento estratégico no Ministério do Turismo, concluindo a incorporação da SECULT ao planejamento estratégico para que não haja prejuízo aos ciclos de monitoramento da estratégia, com vistas a elaborar indicadores de desempenho com as características desejáveis em tempo hábil para serem aplicados ao longo do Exercício de 2021.

Achado nº 1

2. A Subsecretaria de Gestão Estratégica do MTur deve aprimorar sistema informatizado para acompanhamento e monitoramento dos indicadores de desempenho, com as seguintes características:

- utilize metodologia para coleta, processamento e divulgação dos dados que seja transparente e reaplicável por outros agentes, permitindo o rastreamento da fonte primária da base de dados;
- possibilite a medição da situação pretendida ao longo do tempo (séries históricas); e
- permita a supervisão de todo o processo.

Achado nº 2

3. Priorizar a criação de metodologia de gestão de riscos compatível com às características organizacionais do MTur.

Achado nº 3

4. Priorizar a aprovação de Plano de Gestão de Riscos e a implementação das ações que forem definidas, de forma que seja possível utilizar os resultados dos processos de gestão de riscos no aprimoramento dos mecanismos de controle administrativos e nas tomadas de decisão estratégica da alta gestão ao longo do próximo exercício.

Achado nº 3

5. Estabelecer e priorizar plano de capacitação voltado para o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos, por meio de treinamentos relacionados à governança pública, gestão de riscos e avaliação de controles internos;

Achado nº 3



6. A Unidade de Gestão de Integridade, com o apoio da Secretaria-Executiva, deverá proceder ao levantamento dos riscos para a integridade do Ministério do Turismo e medidas para seus tratamentos, e incorporá-los ao seu Plano de Integridade, em atendimento ao Art. 5º, inciso III da Portaria CGU nº 57 de 4 de janeiro de 2019.

Achado nº 4

7. Realizar supervisão ministerial sobre a Embratur que contemple medidas relacionadas a recebimento e avaliação sistemáticos de relatórios de desempenho, balancetes e balanços, com o intuito de colaborar com a construção de estratégias de melhoria das atividades da entidade vinculada, dando cumprimento ao disposto no Inciso I, do Art. 26, do Decreto-Lei 200/67.

Achado nº 5

# CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados nesta ação de controle, conclui-se que:

- O MTur ainda não dispõe de indicadores de desempenho adequados para avaliar o resultado de seus programas e processos, nem possui metodologia para o estabelecimento de metas vinculadas aos objetivos estratégicos, às quais os indicadores possam ser associados. Porém, em função do Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023, que está em fase de implantação, tais falhas deverão ser sanadas, uma vez que já foi iniciado o processo de desenvolvimento de indicadores e definição de metas e objetivos estratégicos;
- Em função da ausência de indicadores de desempenho no período em análise, não havia sistema informatizado para acompanhamento e monitoramento dos indicadores, no entanto, há a previsão de utilização da plataforma existente (sistema fuTURo) para desenvolvimento de sistema que possibilite a alimentação dos dados primários, acompanhamento e monitoramento dos resultados dos indicadores, o que possibilitará verificar a confiabilidade dos indicadores;
- O processo de gestão de riscos do MTur ainda não foi efetivamente implementado, porém, houve avanços significativos no Exercício de 2019 com a criação dos principais componentes da estrutura de governança e de gestão de riscos, elaboração de normativos que definem responsabilidades e competências e elaboração do Plano Estratégico Institucional para os próximos exercícios. Espera-se que haja mais avanços no atual estágio de maturidade da cultura de gestão de riscos do Mtur a partir da conclusão do Planejamento Estratégico Institucional, incremento do nível de conhecimento dos agentes envolvidos sobre Governança Corporativa e Gestão de Riscos, bem como com a implementação das atividades previstas no Plano de Gestão de Riscos.
- O Plano de Integridade do MTur, homologado em abril de 2019, não contemplou o levantamento de riscos para a integridade do órgão e medidas para seus tratamentos, em atendimento ao Art. 5º, inciso III da Portaria CGU nº 57 de 4 de janeiro de 2019;
- A supervisão ministerial do MTur sobre a Embratur não está sendo exercida em relação ao acompanhamento e avaliação do desempenho geral da entidade vinculada em relação à sua missão, necessitando, portanto, que contemple medidas relacionadas a recebimento e avaliação sistemáticos de relatórios de desempenho, balancetes e balanços, com o intuito de colaborar com a construção de estratégias de melhoria das atividades da entidade vinculada, dando cumprimento ao disposto no Inciso I, do Art. 26, do Decreto-Lei 200/67.
- O Mtur tomou providências relacionadas a todas as recomendações emitidas pela CGU pendentes de atendimento até o final do exercício de 2019, sejam elas medidas para implementação das recomendações ou solicitação de ajustes no sistema e-Aud, para contemplar mudanças na sua nova Estrutura Regimental. As providências adotadas estão sob análise da CGU para verificar se atendem plenamente as pendências existentes.

Cabe à alta administração do MTur adotar providências no sentido de regularizar as situações identificadas, em especial quanto à definição de indicadores de desempenho dos programas e processos sob responsabilidade deste Ministério, implementação de uma metodologia de

gestão dos riscos de integridade e dos macroprocessos finalísticos da Unidade, e quanto à supervisão ministerial adequada da Embratur.

# ANEXOS

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

### Achado nº 1

#### Manifestação da unidade examinada

Relativamente ao atual estágio da execução do Monitoramento da Estratégia dos projetos estratégicos vinculados ao Planejamento Estratégico Institucional (PEI) 2020-2023 do MTur, a Subsecretaria de Gestão Estratégica informou, por meio do Ofício nº 462/2020/SGE/GSE, de 20 de novembro de 2020, sobre a ocorrência da 1ª Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), a ser orquestrada no âmbito 1ª Reunião Ordinária do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC). Referida reunião deve ocorrer na primeira quinzena de dezembro de 2020, com a apresentação dos resultados preliminares auferidos no monitoramento trimestral dos Projetos Estratégicos integrantes do Portfólio de Projetos do Turismo, e disponibilização dos seus respectivos status e informações pertinentes.

Quanto aos indicadores de desempenho, apresentou as seguintes informações:

*“5. Nessa esteira, cumpre evidenciar que com o intuito de complementar a implementação efetiva do PEI, esta Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE) estabeleceu uma nova metodologia configurada implementação no contexto das metas de avaliação de desempenho institucional, as quais passarão a ser vinculadas aos objetivos estratégicos pertencentes ao Mapa Estratégico concebido para o contexto do PEI deste MTur. Diante do exposto, os indicadores desenvolvidos para a avaliação de desempenho serão delimitados com caráter eminentemente de resultado e de esforço, não se enquadrando mais apenas no nível de indicadores operacionais.*

*6. Aliado a esse contexto dos indicadores supramencionados, prevalecerá a consequente vinculação dos indicadores sobrelevados aos processos de trabalho que impactam de forma factível no alcance dos objetivos estratégicos almejados, proporcionando a medição e o acompanhamento eficaz tanto da avaliação de desempenho institucional, quanto do monitoramento dos projetos estratégicos do PEI, com o consequente espelhamento dos objetivos e resultados auferidos no PEI interligados a apuração da avaliação de desempenho sobredita.”*

Por fim, no que concerne à incorporação da Secretaria Especial da Cultura - SECULT ao Planejamento Estratégico Institucional do MTur, a SGE informou que as tratativas e os trabalhos para a elaboração e consecução do PEI foram iniciados nesse mês corrente de novembro, com previsão de término em 2021, para o qual se tenciona a formulação e vinculação aos indicadores e objetivos estratégicos do MTur.

#### Análise da equipe de auditoria

Haja vista que o processo de implantação do Planejamento Estratégico do MTUR, com a devida incorporação da SECULT, já foi devidamente iniciado e estão sendo tomadas as medidas necessárias para o seu desenvolvimento e para a reformulação dos indicadores de desempenho, mantém-se a recomendação de que a Subsecretaria de Gestão Estratégica do MTur intensifique suas ações relativas à implantação do planejamento estratégico no Ministério do Turismo, com vistas a elaborar indicadores de desempenho com as características desejáveis em tempo hábil para serem aplicados ao longo do Exercício de 2021.

## **Achado nº 2**

Não houve manifestação da Unidade examinada para o achado nº 2.

### **Análise da equipe de auditoria**

Considerando a ausência de manifestação da unidade examinada, mantém-se os registros indicados no achado nº 2.

## **Achado nº 3**

### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 462/2020/SGE/GSE, de 23 de novembro de 2020, o Ministério do Turismo informou o que segue:

*“[...] E, no que tange à capacitações, com vistas a fomentar as temáticas de integridade, de gestão de riscos, de governança, de controle interno e de ética no órgão, informa-se que o Plano de Desenvolvimento de Pessoas do Ministério do Turismo - MTur (PDP/MTur) para o exercício de 2021 foi aprovado e publicado, em outubro de 2020, no Boletim de Pessoal e Serviços da Pasta (0740604), e nele verifica-se a previsão de treinamentos voltados aos temas mencionados, entre outros temas que irão aprimorar a aprendizagem contínua do corpo técnico do MTur.*

*Adicionalmente, e tendo em vista que a AECI é a unidade competente pela supervisão e monitoramento da Gestão de Riscos no âmbito do MTur, conforme disposto no § 6º do art. 3º da Portaria GM/MTur nº 753, de 10/11/2020, e considerando o Achado nº 3, e as Recomendações nº 3, 4 e 5, segue manifestação que se relaciona com o tema e com tais competências.*

*Tendo em vista que, conforme mencionado, o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) e demais instâncias de supervisão e apoio no âmbito do MTur foram instituídos/alterados, esta AECI em conjunto com a Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE), unidade responsável pela coordenação de gestão de riscos no âmbito do MTur, realizaram, em 18/11/2020, reunião com os ocupantes do cargo de*

*Chefe de Gabinete das unidades do MTur, com o objetivo de apresentar a nova estrutura de governança, riscos e controles, e orientá-los e sensibilizá-los quanto à importância e ao engajamento de todas as unidades da Pasta na execução desses temas.*

*Adicionalmente, informa-se que a realização de reunião do CGRC do MTur está prevista para ocorrer em dezembro de 2020, por intermédio da qual, dentre outros assuntos, a proposta de minuta de Plano de Ação, para a implementação da Gestão de Riscos no âmbito do MTur, com ações relacionadas à revisão de normativos, capacitações, definição de metodologia, identificação e tratamento dos riscos, dentre outras atividades, deverá ser pautada por representante da Secretaria Executiva, para que a Alta Administração delibere sobre o assunto.*

*Importa destacar que a proposta de Minuta do Plano de Ação de Gestão de Riscos deverá ser revisada e atualizada antes de ser submetida à aprovação do CGRC do MTur, visto que os prazos de algumas etapas da proposta de minuta do Plano já se encontram intempestivos.*

*No que tange à Recomendação nº 5 (Achado nº 3), que trata do "plano de capacitação voltado para o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos, por meio de treinamentos relacionados à governança pública, gestão de riscos e avaliação de controles internos", conforme informado no item 3.5 deste Ofício, o PDP/MTur para o exercício de 2021 foi aprovado e publicado, em outubro de 2020, no Boletim de Pessoal e Serviços da Pasta (0740604), e nele verifica-se a previsão de treinamentos voltados aos temas "governança pública, gestão de riscos e avaliação de controles internos", de forma a aprimorar a aprendizagem contínua dos agentes públicos em atividade no MTur, bem como a atender a recomendação em comento.*

*[...]*

*Na seara da Gestão de Riscos deste MTur, cabe destacar que foi efetuada a atualização do cronograma prévio intencionado para a implementação efetiva da Política de Gestão de Riscos na Pasta do Turismo, qual seja a revisão e atualização da composição do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) e instituição de novas instâncias de Governança no âmbito da Pasta, mediante a publicação da Portaria MTur nº 753, de 10 de novembro de 2020. Ademais, houve reunião de apresentação da portaria publicada em comento, a qual foi ministrada para os Chefes de Gabinetes da estrutura organizacional do MTur, com a consequente abordagem e elucidação das temáticas concernentes as disposições teóricas atinentes a matéria de Governança, Riscos e Controles, a qual se caracteriza como uma abordagem de capacitação aos gestores das unidades de gestão estratégica e de controle interno, também prevista como uma das etapas do cronograma e Plano de Ação delineado como a implementação da Política de Gestão de Riscos afetas ao MTur."*

## **Análise da equipe de auditoria**

Ao apresentar o Plano de Desenvolvimento de Pessoas do Ministério do Turismo - MTur (PDP/MTur), verifica-se que o Mtur pretende reforçar o conhecimento do seu corpo técnico para melhor desempenhar funções relacionadas aos temas governança pública, gestão de riscos e integridade pública.

A intenção do Mtur vai ao encontro de recomendação proposta no presente relatório, a qual tem fundamento em evidências identificadas de que os servidores envolvidos na operacionalização da gestão de riscos e do programa de integridade necessitam incrementar suas competências profissionais nos referidos temas.

Ao apresentar ações recentemente realizadas e as que estão planejadas, o Mtur complementa o diagnóstico apresentado no achado nº3, dando uma visão mais precisa sobre o estágio de implementação do gerenciamento de riscos no âmbito do Mtur.

Em suma, o teor da manifestação do Mtur indica concordância com a descrição do estágio de implementação da gestão de riscos no âmbito do Mtur e valida as recomendações propostas que visam a agilizar as etapas pendentes para a implantação da gestão de riscos no ministério.

#### **Achado nº 4**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 2168/2020/AECI, de 20 de novembro de 2020, a AECI do MTur encaminhou a seguinte manifestação:

*“2.1. Com o objetivo de dar conhecimento das atualizações e atividades desenvolvidas no âmbito da UGI do MTur, informa-se que foi publicada, em 11/11/2020, a Portaria GM/MTur nº 753, de 10/11/2020 (0738779), que "Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles e demais instâncias de supervisão e apoio no âmbito do Ministério do Turismo e dá outras providências". A referida portaria alterou, de forma significativa, a composição da Unidade de Gestão de Integridade, de modo que atualmente ela está estabelecida no âmbito da AECI, conforme orientações técnicas da Controladoria-Geral da União (CGU), contidas no Guia Prático das Unidades de Gestão da Integridade da Controladoria-Geral da União, de junho de 2019, localizável no sítio <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/unidades-degestao.pdf>, detalhadas adiante:*

*[...]*

*2.2. Tendo em vista a publicação do normativo e o novo formato da UGI, esforços estão sendo empreendidos para que os riscos a integridade sejam mapeados e que as medidas para seus tratamentos sejam propostos, de modo que sejam incluídos no futuro no Plano de Integridade do MTur, em atendimento ao inciso III do art. 5º da Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019.*

*2.3. Atualmente, a equipe da AECI está realizando benchmarking em outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, para que os trabalhos sejam utilizados como referência e adaptados à realidade das atividades desenvolvidas no MTur e de modo a ser adaptada à metodologia de Gestão de Riscos a ser elaborada.”*

### **Análise da equipe de auditoria**

Em sua manifestação, o MTur informa estar adotando providências com vistas a mapear os riscos a integridade do Ministério e propor medidas para seus tratamentos, de modo que sejam incluídos futuramente no Plano de Integridade do MTur. Dentre estas providências, estão a reestruturação da Unidade de Gestão de Integridade, que passa a ser estabelecida no âmbito da AECI, e a realização de benchmarking em órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Desta forma, deve-se acompanhar as ações do MTur até a efetiva incorporação dos riscos para a integridade do Ministério e medidas para seus tratamentos ao seu Plano de Integridade, em atendimento ao art. 5º, inciso III da Portaria CGU nº 57 de 4 de janeiro de 2019.

### **Achado nº 5**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio do Ofício nº 2807/2020/GSE, de 23 de novembro de 2020, o Ministério do Turismo informou o que segue:

*“[...] com relação ao item 5 - Exercício da supervisão ministerial desprovido de avaliação quanto ao desempenho geral da Embratur no cumprimento de sua missão, esta Secretaria Executiva instruiu o processo SEI nº 72031.009067/2020-13 com o objetivo de estabelecer os termos do contrato de gestão entre o Ministério do Turismo e a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo - Embratur.*

*No referido processo contém a Minuta do contrato revisada e aprovada por esta Secretaria-Executiva, para ser avaliada pelo consultor jurídico da EMBRATUR e, posteriormente, pela consultoria jurídica do Ministério, para que possa ser assinada.”*

Vale ressaltar, que tendo em vista a transferência da Secretaria Especial de Cultura para o Ministério do Turismo houve uma sobrecarga de trabalho gerada por tal transferência e o andamento do processo não teve a celeridade desejada.”

### **Análise da equipe de auditoria**

O teor da manifestação do Mtur adiciona informações sobre a recente modificação na natureza jurídica da Embratur, a qual foi extinta como entidade da administração indireta e recriada com uma agência com status de serviço social autônomo, por meio da Lei nº 14.002, de 222 de maio de 2020.



Com efeito, nos exercícios seguintes, a supervisão ministerial sobre a Embratur terá como referencial básico o Contrato de Gestão a ser firmado entre a Embratur e o MTur, o qual conterá as metas, os objetivos e prazos para execução de um plano de trabalho pela Embratur, bem como os mecanismos de avaliação, consoante o estabelecido no Art. 11 da Lei nº 14.002.

As deficiências identificadas na realização da supervisão ministerial sobre a Embratur não foram contestadas.

## **Achado nº 6**

### **Manifestação da unidade examinada**

Por meio dos Ofícios nºs 1469/2020/AECI (SEI nº 0623664), de 31/08/2020, e 1987/2020/GSE (SEI nº 0631489), de 01/09/2020, o MTur encaminhou providências adotadas pelos seus gestores sobre 57 (cinquenta e sete) recomendações, o que corresponde a 87,7% das recomendações com pendências na sua implementação. Para as demais recomendações, o MTur informou a necessidade de que sejam efetuados ajustes dentro do sistema e-Aud, em virtude da nova Estrutura Regimental do Ministério aprovada pelo Decreto nº 10.359, de 20 de maio de 2020.

O MTur destacou ainda que, em virtude do isolamento social imposto pelo enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, vivenciado a partir de março de 2020, seus fluxos de trabalho tiveram que ser reestruturados, gerando inúmeros desafios para a execução remota das suas atividades. A AECI/MTur informou que solicitou às áreas envolvidas do Ministério com as recomendações em questão que inserissem as informações e documentações apresentadas prontamente no Sistema e-Aud, o qual sofrerá constantes atualizações e monitoramento pelas áreas técnicas responsáveis desta Pasta Ministerial, na medida que a CGU for demandando suas ações de controle por este canal de comunicação.

### **Análise da equipe de auditoria**

As providências adotadas pelo MTur estão sob análise da CGU, com vistas a verificar se atendem plenamente às recomendações emitidas.

## **Achado nº 7**

### **Manifestação da unidade examinada**

Por intermédio do Ofício nº 2168/2020/AECI, de 20 de novembro de 2020 e, posteriormente, do e-mail datado de 24 de novembro de 2020, os gestores manifestaram-se da seguinte forma:

*“Em complementação das informações e das documentações diagnosticadas pela CGU, em relação ao Rol de Responsáveis 2019 do MTur, no intuito de que a equipe de*

auditoria dessa Controladoria possa inseri-las, de modo complementar, no Sistema e-Contas segue informações sobre as improbidades identificadas no Rol de Responsabilidades/2019 do Ministério do Turismo:

<b>INFORMAÇÕES SOBRE AS IMPROPRIEDADES IDENTIFICADAS NO ROL DE RESPONSÁVEIS/2019 DO MTur</b>				
<b>ÁREA</b>	<b>TIPO DE IMPROPRIEDADE</b>	<b>PERÍODO</b>	<b>Portaria de Designação</b>	<b>OBSERVAÇÃO</b>
Secretário Executivo adjunto (SEA)	Não houve identificação de responsável	01/01/2019 A 27/05/2019	PORTARIA CASA CIVIL nº 2.039, DOU 17/07/2019: <b>HIGINO BRITO VIEIRA, SECRETÁRIO-EXECUTIVO</b> ADJUNTO: <b>PERÍODO: 17/07/2019 a 31/12/2019.</b>	A NOMEAÇÃO DO SERVIDOR: <b>TÁRCIO HANDEL DA SILVA PESSOA RODRIGUES</b> , CONFORME PORTARIA CASA CIVIL nº, 1.024, 1º DE FEVEREIRO DE 2019, TORNOU SEM EFEITO A NOMEAÇÃO.  <b>PERÍODO SEM SUBSTITUTO: 01/01/2019 A 27/05/2019.</b>  <b>PERÍODO: 28/05/2019 A 16/07/2019:</b> SUBSTITUTO /INTERINO: <b>HIGINO BRITO VIEIRA</b> , CONFORME PORTARIA MTur nº 150, DOU 28/05/2019.
Subsecretaria de Inovação e Gestão do Conhecimento (SIG)	Não houve identificação de responsável	01/01/2019 a 31/01/2019	PORTARIA CASA CIVIL nº 1.742, DOU 10/05/2019: <b>MARCELO MOREIRA GARCIA, SUBSECRETÁRIO DE INOVAÇÃO E GESTÃO DO CONHECIMENTO: PERÍODO: 14/05/2019 a 31/12/2019.</b>	<b>PERÍODO SEM SUBSTITUTO: 01/01/2019 A 31/01/2019.</b>  <b>PERÍODO 01/02/2019 A 13/05/2019:</b> SUBSTITUTO /INTERINO: <b>LIVIA N LIMA DO CARMO SOUZA</b> , CONFORME PORTARIA MTur nº 21, DOU 01/02/2019 e

<b>INFORMAÇÕES SOBRE AS IMPROPRIEDADES IDENTIFICADAS NO ROL DE RESPONSÁVEIS/2019 DO MTur</b>				
ÁREA	TIPO DE IMPROPRIEDADE	PERÍODO	Portaria de Designação	OBSERVAÇÃO
				PORTARIA MTur nº 56, DOU 28/02/2019.
Secretaria Nacional de Integração Interministerial (SNINT)	Não houve identificação de responsável	01/01/2019 a 29/01/2019		<b>PERÍODO SEM SUBSTITUTO: 01/01/2019 A 29/01/2019</b>
	Não houve identificação de substituto	30/01/2019 a 31/12/2019	PORTARIA CASA CIVIL nº 831, DOU 25/01/2019: <b>BABINGTON DOS SANTOS</b> , SECRETÁRIO NACIONAL DE INTEGRAÇÃO INTERINSTITUCIONAL: <b>PERÍODO: 30/01/2019 a 31/12/2019.</b>	
Departamento de Formalização e Qualificação no Turismo (DEQUA/S NDTur)	Não houve identificação de responsável nem substituto	16/01/2019 a 27/03/2019	DIRETORA SUBSTITUTA DO DEPARTAMENTO DE FORMALIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO NO TURISMO: <b>PERÍODO: 16/01/2019 a 27/03/2019: NEUZA HELENA PORTUGAL DOS SANTOS</b> , CONFORME PORTARIA MTur nº 30, DOU 09/02/2017	
		28/03/2019 a 12/04/2019	DIRETORA SUBSTITUTA DO DEPARTAMENTO DE FORMALIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO NO TURISMO: <b>PERÍODO: 28/03/2019 a 12/04/2019: TAMARA GALVÃO VEIGA BARROS</b> , CONFORME PORTARIA MTur nº 115, DOU 28/03/2018.	
Departamento de Desenvolvimento Produtivo (DEPROD/S NINT)	Não houve identificação de responsável	01/01/2019 a 04/02/2019		<b>PERÍODO SEM SUBSTITUTO: 01/01/2019 A 04/02/2019</b>
		03/06/2019 a 18/06/2019	DIRETORA SUBSTITUTA DO DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO: <b>PERÍODO: 03/06/2019 a 18/06/2019:</b>	

<b>INFORMAÇÕES SOBRE AS IMPROPRIEDADES IDENTIFICADAS NO ROL DE RESPONSÁVEIS/2019 DO MTur</b>				
<b>ÁREA</b>	<b>TIPO DE IMPROPRIEDADE</b>	<b>PERÍODO</b>	<b>Portaria de Designação</b>	<b>OBSERVAÇÃO</b>
			<b>RAFAELA LEVAY LEHMANN HERRMANN</b> , CONFORME PORTARIA MTur nº 154 DOU 03/06/2019.	
		19/06/2019 a 24/07/2019	DIRETORA SUBSTITUTA DO DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO: PERÍODO: <b>18/06/2019 a 24/07/2019: LIVIAN LIMA DO CARMO SOUZA</b> , CONFORME PORTARIA MTur Nº 164, DOU 19/06/2019	
		25/07/2019 a 29/07/2019	DIRETORA SUBSTITUTA DO DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO: PERÍODO: <b>25/07/2019 a 29/07/2019: RAFAELA LEVAY LEHMANN HERRMANN</b> , CONFORME PORTARIA MTur nº 184, DOU 22/07/2019.	
		10/10/2019 a 20/10/2019	DIRETORA SUBSTITUTA DO DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO: PERÍODO: <b>10/10/2019 a 20/11/2019: NICOLE FERREIRA FACURI</b> , CONFORME PORTARIA MTur nº 230, DOU 10/10/2019.	
		21/11/2019 a 31/12/2019	DIRETORA SUBSTITUTA DO DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO: PERÍODO: <b>21/11/2019 a 31/12/2019: RAFAELA LEVAY LEHMANN HERRMANN</b> , CONFORME PORTARIA MTur nº 265, DOU 21/11/2019.	
Departamento de Políticas e Ações Integradas (DEPAI/SIN IT)	Não houve identificação de responsável	01/01/2019 a 07/02/2019		<b>PERÍODO SEM SUBSTITUTO: 01/01/2019 A 07/02/2019</b>
	Não houve identificação de substituto	01/01/2019 a 31/12/2019	PORTARIA CASA CIVIL nº 1.131, DOU 08/02/2019: <b>LUCIANO PUCHALSKI</b> , DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS	

<b>INFORMAÇÕES SOBRE AS IMPROPRIEDADES IDENTIFICADAS NO ROL DE RESPONSÁVEIS/2019 DO MTur</b>				
ÁREA	TIPO DE IMPROPRIEDADE	PERÍODO	Portaria de Designação	OBSERVAÇÃO
			INTEGRADAS: <b>PERÍODO: 08/02 a 31/12/2019.</b>	
Departamento de Produtos e Destinos Turísticos (SNDTur)	Não houve identificação de responsável	01/01/2019 a 17/01/2019		<b>PERÍODO SEM SUBSTITUTO: 01/01/2019 A 17/01/2019</b>

”

### **Análise da equipe de auditoria**

Entende-se, do exposto pelo gestor, que não houve designação de substituições nos períodos identificados, nem interinidade, uma vez que não foram nominadas, não havendo nada que se possa fazer para alterar o passivo de dados identificado. Considera-se, portanto, que o rol de responsáveis, na forma em que foi apresentada, encontra-se em situação de ser homologado pelo Órgão de Controle Interno.