

Processo: 1092544
Natureza: AUDITORIA OPERACIONAL
Órgão: Secretaria de Estado de Cultura e Turismo
Parte: Leônidas José de Oliveira
Exercício: 2020
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

PRIMEIRA CÂMARA – 25/5/2021

AUDITORIA OPERACIONAL. SECRETARIA ESTADUAL. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO AO TURISMO EM MINAS GERAIS. ACHADOS DE AUDITORIA. DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ENVIO DE PLANO DE AÇÃO.

1. A atividade turística é um fenômeno político e social significativo, que envolve diversos setores da economia, possibilitando a captação de divisas, geração de empregos, distribuição de renda, melhoria da qualidade de vida da população beneficiada e desenvolvimento cultural.
2. O Plano Mineiro de Turismo (Lei n. 12.398/96) rege-se pelos princípios da valorização e da preservação do patrimônio histórico-cultural, da integração regional e do desenvolvimento econômico e social das diversas regiões do estado, da projeção de Minas Gerais nos cenários nacional e internacional, com ênfase na descentralização dos processos de planejamento e gerenciamento de atividades.
3. Compete à Secretaria Estadual de Cultura e Turismo planejar, organizar, dirigir, coordenar e monitorar as ações setoriais da atividade turística do estado de Minas Gerais, nos termos do Decreto n. 47.768/19.
4. A Política Estadual de Turismo deve ser imprescindivelmente alinhada entre a SECULT, os municípios, os Circuitos Turísticos, os gestores e as comunidades envolvidas, atores responsáveis pelo desenvolvimento e expansão do setor.
5. A pertinência das informações sintetizadas no relatório de auditoria operacional decorre da adequação de todas as etapas de pesquisa, desde o planejamento, o levantamento de dados por meio de amostragens, realização de entrevistas, aplicação de questionários e medições com a máxima precisão quanto aos escopos temático e territorial auditados.
6. O fomento ao turismo demanda atuação efetiva do Estado, juntamente com os municípios, além de promoção, coordenação e implementação de ações de estímulo e medidas setoriais para aproximar o desempenho do segmento de seu vultoso potencial de repercussão econômica, social e de geração de emprego e de renda.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

I) acolher, na íntegra, as conclusões sintetizadas no relatório técnico de auditoria operacional, uma vez que cumpriu seus objetivos precípuos, havendo sido identificados os principais obstáculos à eficácia das ações voltadas ao planejamento, à coordenação e à execução das políticas públicas envolvendo o setor de turismo no Estado de Minas Gerais;

II) recomendar à Secretaria Estadual de Cultura e Turismo que:

1) na atuação como Coordenadora da Política Estadual de Turismo:

- a) estabeleça programa de qualificação e de capacitação dos gestores dos Circuitos Turísticos (IGRs) para atuarem como agentes interlocutores, promotores e articuladores da Política de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais;
- b) estabeleça patamares mínimos de padronização das práticas dos Circuitos Turísticos (IGRs) de forma que estes efetivem a sua atuação como agentes promotores, articuladores e orientadores dos municípios na operacionalização da política do Estado;
- c) estabeleça critérios para o monitoramento da atuação dos Circuitos Turísticos (IGRs) enquanto agentes promotores, articuladores e orientadores da Política de Regionalização do Estado; e
- d) estabeleça critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos (IGRs) quanto à sua atuação na Política de Regionalização do Turismo, inclusive para fins de manutenção de certificação, nos termos do art. 16 do Decreto Estadual n. 47.687/19.

2) na atuação dos Circuitos Turísticos como agente orientador dos municípios mineiros:

- e) estabeleça patamares mínimos de padronização para os Circuitos Turísticos (IGRs) das práticas para orientação aos municípios, de forma que a operacionalização da política de regionalização se torne mais efetiva, clara e eficaz;
- f) estabeleça critérios para o monitoramento da atuação dos Circuitos Turísticos (IGRs) enquanto agentes orientadores da política de regionalização do Estado perante os municípios;
- g) estabeleça critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos (IGRs) quanto à função de orientar os municípios na política de regionalização da atividade turística, inclusive para fins de manutenção da certificação, nos termos do art. 16 do Decreto Estadual n. 47.687/19;
- h) monitore a atuação dos Circuitos Turísticos (IGRs) nas ações de integração, cooperação e participação social diversificada no desenvolvimento da atividade turística local e regional pelos Circuitos Turísticos; e

- i) estabeleça critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos (IGRs) quanto à função de integração, cooperação e participação social diversificada da política de regionalização da atividade turística, inclusive para fins de manutenção da certificação, nos moldes do art. 16 do Decreto n.º 47.687/19.
- 3) na atuação dos Municípios na Política Regional do Turismo:
- j) proporcione apoio técnico aos municípios para elaboração dos instrumentos locais de fomento da atividade turística.
- III) determinar à SECULT que:
- k) capacite, acorde com as recomendações “a” do tópico 01 e “j” do tópico 03, os gestores dos Circuitos Turísticos (IGRs) para atuarem nas funções de promoção, interlocução e articulação entre a SECULT e os municípios, e de orientação dos municípios na operacionalização da Política de Regionalização do Turismo no Estado, especialmente quanto à organização e à efetivação da política municipal de turismo (e seus instrumentos – Plano Municipal de Turismo e Cronograma Anual de Ações), ao COMTUR e ao FUMTUR, definindo ações, prazos e responsáveis pelo cumprimento dessas ações, de forma a serem esclarecidos os seguintes pontos:
 - k.1) De que maneira os Circuitos Turísticos devem atuar como promotores, interlocutores e articuladores entre a SECULT e os municípios?; e
 - k.2) Como os Circuitos Turísticos podem auxiliar os municípios na organização e efetivação da política municipal de turismo e seus instrumentos (Plano Municipal de Turismo, Cronograma Anual de Ações, COMTUR e FUMTUR)?
 - l) estabeleça, conforme as recomendações “b” do tópico 01 e “e” do tópico 02, patamares mínimos de padronização das práticas dos Circuitos Turísticos (IGRs), de modo que efetivem a sua atuação como agentes promotores, articuladores e orientadores dos municípios na operacionalização da Política de Regionalização do Turismo do Estado, definindo ações, prazos e responsáveis pela execução e de forma a se esclarecerem os seguintes pontos:
 - l.1) Quais ações os Circuitos Turísticos devem exercer para serem agentes promotores da Política de Regionalização do Turismo?;
 - l.2) Quais ações os Circuitos Turísticos devem exercer para serem agentes articuladores da Política de Regionalização do Turismo?; e
 - l.3) Quais ações os Circuitos Turísticos devem exercer para serem agentes orientadores dos municípios na Política de Regionalização do Turismo?
 - m) estabeleça, em consonância com as recomendações “c” e “d” do tópico 01 e “f”, “g”, “h” e “i” do tópico 02, critérios e cronograma para o monitoramento da atuação dos Circuitos Turísticos (IGRs) como agentes promotores, articuladores e orientadores da política de regionalização do Estado, interlocutores entre SECULT e municípios, avaliando-os, inclusive, para fins de manutenção da certificação tratada no art. 16 do Decreto Estadual n. 47.687/19, definindo ações, prazos e responsáveis pela execução.
- IV) determinar à Secretaria Estadual de Cultura e Turismo a remessa ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da publicação do acórdão, de plano de ação contendo o

cronograma de implementação das referidas determinações e recomendações e prestar os esclarecimentos contidos nesta decisão, indicando-se os nomes dos responsáveis pela adoção de cada providência, na forma prevista no art. 8º, *caput*, da Resolução TCEMG n. 16/11, sob pena de aplicação de multa prevista no inciso III do art. 85 da Lei Complementar n. 102/08;

- V) determinar que, recebido o plano de ação, os autos sejam encaminhados à Comissão de Auditoria Operacional, para análise e programação do monitoramento das deliberações aprovadas neste processo, de acordo com o disposto nos arts. 4º, XI, e 10 da Resolução TCEMG n. 16/11;
- VI) determinar a disponibilização do relatório final elaborado pela CAOP, das notas taquigráficas e do acórdão relativo a esta deliberação no portal eletrônico do Tribunal, nos termos do art. 4º, X, da Resolução TCEMG n. 16/11;
- VII) determinar, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do inciso I do art. 176, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

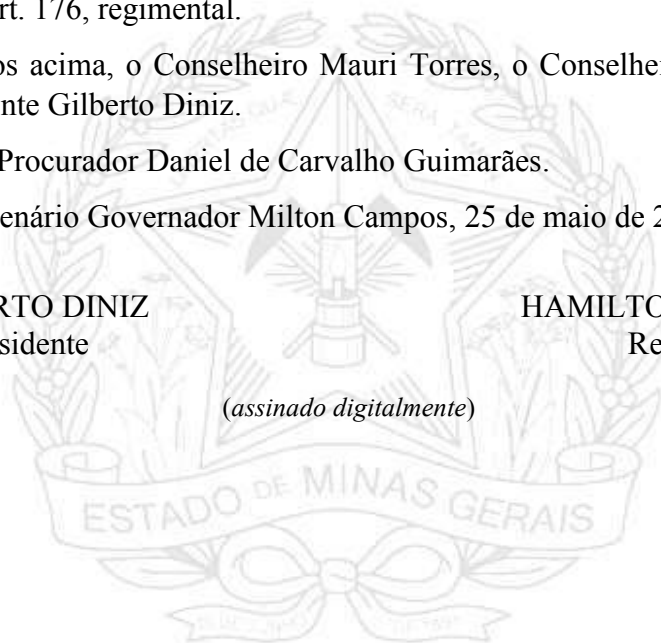
Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de maio de 2021.

GILBERTO DINIZ
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)



PRIMEIRA CÂMARA – 25/5/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar o desempenho das políticas públicas da atividade turística em Minas Gerais, como fator de desenvolvimento econômico, cultural, educacional, social e ambiental sustentável, com consequente geração de emprego e renda para a população mineira.

Iniciados os trabalhos, mediante relatório preliminar elaborado pela Coordenadoria de Auditoria Operacional – CAOP (peça SGAP n.º 3, cód.2182395), foram analisadas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: A Secretaria de Estado de Cultura e Turismo, órgão de fomento da atividade turística em Minas Gerais, coordena de maneira efetiva a Política Estadual de Turismo?

Questão 2: Os Circuitos Turísticos (IGRs) atuam como agentes articuladores e orientadores, de forma a promover a execução, interlocução, articulação, descentralização e regionalização da política de desenvolvimento turístico do Estado?

Questão 3: Os municípios que participam da política de regionalização turística do Estado cumprem, de forma consciente, todos os requisitos para participação dessa política?

Diante das informações constantes no relatório preliminar, determinei (peça SGAP n.º 6, cód. 2192193) seu encaminhamento ao Secretário Estadual de Cultura e Turismo, Sr. Leônidas José de Oliveira, para manifestação, vindo aos autos documentos (peça SGAP n.º 10, cód. 2233990).

Após, e na forma prevista no art. 4º, inciso VIII da Resolução TCEMG n.º 16/2011, foi elaborado o relatório final (peça SGAP n.º 12, cód.2387890).

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo a apreciar os apontamentos contidos no relatório preliminar, cotejando-os com a manifestação dos gestores, o estudo técnico promovido e o relatório final elaborado pela diretoria competente.

1. A atuação da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo como coordenadora da política estadual de turismo (fls. 24/34 do relatório conclusivo - Peça SGAP n.º 12, cód. 2387890)

A equipe de auditoria, inicialmente, teceu considerações sobre a importância da atividade turística como fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e histórico no Estado de Minas Gerais.

Destacou as seguintes informações, necessárias à compreensão deste relatório, contidas nos Planos Nacional e Mineiro de Turismo, contextualizando-as com os axiomas previstos no art. 180 da Constituição da República e nos arts. 41 e 243 da Constituição Estadual:

1. A Política Nacional de Turismo destaca como objetivos a gestão da atividade turística, a promoção, a descentralização e a regionalização do turismo, e o estímulo aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para fins de cooperação do planejamento, em seus respectivos territórios, das atividades turísticas de forma sustentável e com o envolvimento das comunidades local/regional.
2. O Estado articulará regionalmente a ação administrativa, promovendo o apoio a programas de orientação e divulgação do turismo regional e ao desenvolvimento de projetos turísticos municipais, além de conscientizar a população quanto à importância do desenvolvimento do setor.
3. O Plano Mineiro de Turismo, estatuído na Lei n.º 12.398/96, enfatiza, como vetor, o desenvolvimento do turismo interno e o estímulo à sua municipalização, baseado na integração regional mediante descentralização dos processos de planejamento e gerenciamento de atividades.

Noticiou, outrossim, competir à Secretaria Estadual de Cultura e Turismo a coordenação da política estadual do setor, por intermédio da descentralização e da regionalização do turismo, de modo a estimular os municípios mineiros a planejarem, ordenarem e monitorem, individualmente ou em parceria, atividades turísticas sustentáveis e seguras, com o efetivo envolvimento e participação das comunidades beneficiadas pela atividade econômica, acorde com as previsões dispostas na Lei Estadual n.º 22.765/17.

Foi esclarecido que, nesta auditoria operacional, avaliou-se o cumprimento, por 108 municípios mineiros, abrangendo os Circuitos Turísticos das regiões norte, sul, leste, oeste e central do Estado – Circuito Turístico do Ouro, Circuito Turístico da Serra de Ibitipoca, Circuito Turístico das Villas e Fazendas, Circuito Alta Mogiana, Circuito Turístico Malhas do Sul de Minas, Circuito Turístico da Cachaça e Circuito Turístico Velho Chico, dos seguintes temas: política municipal de turismo, plano de implementação da política municipal de turismo, cronograma contendo as ações turísticas relativas aos exercícios de 2018 e 2019, legislações e atuações dos conselhos municipais de turismo, existência de legislação referente aos fundos municipais de turismo, apontamento de dotações orçamentárias municipais destinadas ao fomento da atividade turística e resumo dos inventários turísticos.

Os achados de auditoria foram sintetizados no relatório preliminar, capítulos 3 (“A atuação da SECULT como coordenadora da política estadual de turismo”), 4 (“A atuação do Circuito Turístico como agente orientador dos municípios mineiros”) e 5 (“Atuação dos municípios na política regional de turismo”).

Constam no relatório de auditoria deficiências na efetivação do Programa de Regionalização do Turismo em razão da necessidade da SECULT, agente coordenadora da Política Estadual de Turismo, de capacitar os Circuitos Turísticos como interlocutores, promotores e articuladores da organização, desenvolvimento e consolidação das atividades turísticas local e regional. Os Circuitos Turísticos são constituídos por, no mínimo, cinco municípios de uma mesma região que se unem para consolidar, desenvolver e organizar a atividade turística local e regional, incumbindo à SECULT estimular as correspondentes atuações.

Verificou-se, como causa, a incipiente atuação dos Circuitos Turísticos nas ações propulsoras do turismo, haja vista que muitos municípios ainda se sentem parte de uma comunidade regionalizada em prol do desenvolvimento do setor. Desse modo, as ações, quando implementadas, são isoladas, algumas vezes ainda concorrentes entre si em virtude da ausência de articulação dos Circuitos Turísticos. Apuraram-se poucas afinidades econômicas, sociais e culturais entre os municípios mineiros no segmento.

Anunciou-se ainda que, entre os anos de 2018 e 2019, apenas 42% dos municípios tiveram acompanhamento presencial do gestor do respectivo Circuito Turístico. Ou seja, dos 108 municípios inspecionados, 47 municípios receberam a visita *in loco* dos gestores dos Circuitos Turísticos no período mencionado, observando-se, ademais, as seguintes disparidades: 13 municípios informaram que o acompanhamento presencial é bimestral; 11 municípios informaram que tal acompanhamento é semestral; e, finalmente, 12 municípios relataram que o acompanhamento é anual.

Como resultado da insuficiente atuação da SECULT na qualificação e na capacitação dos gestores dos Circuitos Turísticos, averiguou-se o raso esclarecimento dos municípios no tocante à Política de Regionalização do Turismo do Estado e às práticas de seus instrumentos operacionais. Observaram-se, ao final, diversos municípios integrantes dos Circuitos Turísticos inabilitados para o recebimento da parcela referente ao ICMS Turístico diante da não comprovação dos requisitos mínimos exigidos no Decreto Estadual n.º 45.403/2010. Muitos municípios, a propósito, manifestaram intenção de se desligarem dos Circuitos Turísticos em razão da ausência da Instância de Governança Regional (IGR). Assinalaram-se, em observância do princípio do paralelismo das formas, os paradigmas das Políticas Nacional e Estadual de Turismo, as quais preveem, em seus respectivos âmbitos, a existência do Conselho Nacional de Turismo e do Sistema Estadual de Turismo como órgãos auxiliares e essenciais no envolvimento e na participação das comunidades beneficiadas pela atividade econômica e, também, no aperfeiçoamento das respectivas gestões envolvendo as ações de turismo. Inferiu-se, ademais, a essencialidade da previsão do COMTUR – órgão composto por representantes da gestão pública, dos comerciantes e da comunidade, bem como do FUMTUR – fonte de financiamento para execução dos projetos estabelecidos, nas políticas municipais a serem efetivadas pelo Sistema Municipal de Turismo.

Assim, foram sugeridas as seguintes recomendações à Secretaria Estadual de Cultura e Turismo.

Recomendações:

- a) Estabelecimento de programa de qualificação e de capacitação dos gestores dos Circuitos Turísticos (IGRs) para atuarem como agentes interlocutores, promotores e articuladores da Política de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais;
- b) Estabelecimento de patamares mínimos de padronização das práticas dos Circuitos Turísticos (IGRs) de forma que estes entes efetivem a sua atuação como agentes promotores, articuladores e orientadores dos municípios na operacionalização da política do Estado;
- c) Estabelecimento de critérios para o monitoramento das atuações dos Circuitos Turísticos (IGRs) como agentes promotores, articuladores e orientadores da Política de Regionalização do Estado; e
- d) Estabelecimento de critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos (IGRs) quanto às atuações desses na Política de Regionalização do Turismo, inclusive para fins de manutenção de certificação, nos termos do art. 16 do Decreto Estadual n.º 47.687/19.

Benefícios esperados:

- a.1. Os Circuitos Turísticos (IGRs) atuem como interlocutores, promotores e articuladores da Política de Regionalização do Turismo do Estado, sob a coordenação da SECULT;
- b.1. Os atores da cadeia produtiva do turismo, Circuitos Turísticos (IGRs) e municípios, sejam esclarecidos sobre a respectiva área de atuação, inclusive quanto aos seus direitos e às suas obrigações;

c.1. Os municípios reconheçam os Circuitos Turísticos como instâncias regionais, interlocutores entre a SECULT e as localidades; e

d.1. O desenvolvimento da gestão pública do turismo em Minas Gerais.

Os gestores Leônidas José de Oliveira e Flávia Josélia Nogueira Ribeiro afirmaram, em manifestação consolidada, que houve uma imprecisão nos conceitos do Programa de Regionalização e do ICMS Turístico citados no relatório de auditoria. Assim, o “Programa de Regionalização”, estruturado pelo Ministério do Turismo, visaria à convergência e à interação de todas as ações desempenhadas junto aos estados e municípios, mediante apoio na estruturação dos destinos, gestão e promoção do turismo no país. Pauta-se em gestão descentralizada do turismo, planejamento e posicionamento de mercado, qualificação profissional, dos serviços e da produção associada, empreendedorismo, captação e promoção de investimentos, infraestrutura, informação, promoção e apoio à comercialização e ao monitoramento. Salientaram, todavia, a necessidade de descentralização da política pública e de maior capilaridade e distribuição de informações para os agentes envolvidos na atividade para a maior compreensão dos municípios que tenham interesse em participar do programa de regionalização. Não obstante, aduziram que o estado de Minas Gerais é referência nas políticas de regionalização, pois o ente sempre se afeiçoa ao modelo nacional para adequar, quando necessário, as suas diretrizes.

Enfatizaram que a regionalização do turismo é uma política pública desenvolvida no Estado de Minas Gerais desde o ano de 2003, cujo escopo se volta à democratização, à integração e à participação sociais e ao desenvolvimento sustentável do setor. Condensaram as principais ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Cultura e Turismo e as legislações editadas durante os anos em favor da Política do Turismo, a destacar:

2001/2002: oficinas de mobilização de circuitos turísticos;

2003: publicação do Decreto Estadual n.º 43.321: institucionalização dos Circuitos Turísticos;

2004: encontro de presidentes e gestores;

2006: Criação da FECITUR;

2010: Regulamentação do ICMS Turismo/Criação do ENATUR;

2014: Cartilha de Orientação para o Planejamento e Gestão Municipal do Turismo;

2014: Resolução Setes n.º 45;

2015: Reuniões técnicas de alinhamento;

2017: publicação da Lei Estadual n.º 22.765 instituindo a Política de Turismo;

2019: publicação do Decreto Estadual n.º 47.687 e realização de seminários regionais de turismo; e

2020: publicação da Resolução n.º 16/20.

Todo esse encadeamento demonstraria a atuação ativa da SECULT no que tange ao aprimoramento da política de regionalização do turismo. Os gestores apontaram, também, desconformidade entre os documentos utilizados pela CAOP na elaboração do relatório de auditoria e as ações executadas pela SECULT no período inspecionado. Salientaram que os critérios válidos para comprovar a capacidade técnica e a regularidade jurídica da entidade foram atualizados, mediante a publicação da Resolução SECULT n.º 16, de 08/4/20, com a nova normatização dos critérios de comprovação da gestão sustentável das entidades. De acordo com os gestores, 471 municípios mineiros estão regionalizados no mapa do turismo

brasileiro, 513 municípios regionalizados no âmbito estadual, por intermédio de 44 instâncias de governança estaduais certificadas pela SECULT.

A Coordenadoria de Auditoria Operacional (CAOP), no relatório conclusivo (Peça SGAP n.º 12, cód. 2387890), assinalou que o número de municípios inabilitados que não apresentaram, no exercício de 2019 (ano referência 2017), os quatro requisitos para o recebimento da parcela do ICMS Turístico representa quase 40% dos entes postulantes à arrecadação do imposto. Daquela percentual, 28% comprovaram tão somente um entre os quatro requisitos exigidos. De acordo com a CAOP, 43,19% dos municípios não comprovaram a política de regionalização do turismo, 79,88% não comprovaram a existência de política municipal de turismo, 73,37% não comprovaram a existência e o funcionamento do COMTUR e 94,08% não comprovaram a existência e ou movimentação da conta do FUMTUR. Já no exercício de 2020 (ano referência 2018), no universo dos municípios inabilitados, 43,29% não comprovaram a existência dos quatro itens exigidos para o recebimento do ICMS Turístico, 20,89% não comprovaram a existência de três dos itens solicitados, 14,93% deixaram de comprovar a existência de dois itens e, finalmente, 20,89% deixaram de comprovar o cumprimento de um só dos itens, conforme retratam as tabelas confeccionadas às fls. 28/29 do relatório conclusivo. Tendo em vista que a apresentação dos documentos deve ser concomitante ao processo de habilitação, concluiu-se que 48,50% dos municípios não comprovaram participar da política de regionalização do turismo, 68,85% não comprovaram a implementação de Política Municipal de Turismo, 71,64% não comprovaram a existência e o funcionamento do COMTUR e 97,01% não comprovaram a existência da movimentação do FUMTUR (quadro de fl. 30 do relatório conclusivo).

Assevero, em conformidade com o pormenorizado estudo conclusivo da CAOP, que os gestores declinaram, em sua manifestação, de elucidar os achados de auditoria, abstendo-se de debater possíveis medidas saneadoras ou de aprimoramento do órgão na coordenação da política estadual de turismo. Formularam, por outro lado, questionamentos acerca da metodologia de trabalho e dos índices estatísticos alicerçados pela equipe técnica (em sua maioria disponibilizados pela própria SECULT), malgrado as evidências constatadas e corroboradas durante a realização da auditoria quanto: I) ao parco conhecimento dos municípios em relação aos instrumentos de concretização da gestão pública de turismo; II) à relevância da implementação e do funcionamento do COMTUR e do FUMTUR nas políticas municipais de turismo.

Os indicadores contidos no relatório de auditoria, ainda se minimamente retificados pela própria Secretaria Estadual de Cultura e Turismo em razão da reestruturação da pasta ao longo da realização da presente auditoria operacional, evidenciam a necessidade real de aperfeiçoamento da SECULT no tocante às ações de coordenação da Política Estadual de Turismo em conjunto com os municípios mineiros.

Assim, acolho as recomendações propostas no relatório técnico.

2. A atuação dos Circuitos Turísticos como agentes orientadores dos municípios mineiros (fls. 35/42 do relatório conclusivo, peça SGAP n.º 12, cód. 2387890)

A equipe de auditoria abordou, neste tópico, nuances dos normativos que disciplinam a descentralização, a regionalização das políticas públicas do setor de turismo, os aspectos e os procedimentos que devem ser implementados pelos Circuitos Turísticos tencionando-se tal objetivo. Destacou o Decreto Estadual n.º 47.687/19 (art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, art. 4º), a Lei Estadual n.º 22.765/17 (arts. 5º, 14 e 17) e o Decreto Estadual n.º 47.768/19 (art. 25).

Apurou que muitos municípios mineiros, embora pertençam a Circuitos Turísticos, ainda não possuem conhecimento de como as IGRs podem contribuir e auxiliar na efetivação da atividade turística nos municípios. Apurou-se a intenção de retirada de alguns municípios do Circuito Turístico, fundamentados na ausência de retorno do investimento realizado objetivando a participação na política de regionalização do Estado. Evidenciou-se, no caso, a imprescindibilidade da capacitação para que os Circuitos Turísticos (IGRs) atuem de forma padronizada, estabelecendo patamares mínimos de desempenho dos municípios, para, deste modo, concretizarem a interlocução, a promoção, a articulação e a orientação da Política de Regionalização do Turismo. Asseverou-se a importância dos Circuitos Turísticos no repasse de informações e de técnicas para consolidação da união entre os municípios, formação e atuação dos COMTURS, constituição e movimentação das contas dos FUMTURS, entre outras políticas públicas e econômicas de geração de emprego, renda e desenvolvimento social e cultural do setor turístico. Tais atividades potencializariam o progresso da rede regional integrada de municípios e na concretização da política de regionalização desenvolvida no estado de Minas Gerais. Em termos estatísticos, acentuou-se que, dos 108 municípios inspecionados, 48% atualmente não recebem o ICMS Turístico em razão do descumprimento dos requisitos mínimos previstos (gráfico 7 do relatório conclusivo, Peça SGAP n.º 12, cód. 2387890). Ademais, 26% dos municípios inspecionados estão em débito perante o respectivo Circuito Turístico. Aferiu-se, ainda nessa conjuntura, a ausência de uniformidade da atuação da IGR, considerando-se a existência, em um mesmo Circuito Turístico, de municípios que recebem o ICMS Turístico simultaneamente a outros que não auferem a parcela do imposto.

Dentre os motivos discriminados para tais inconsistências, apontou-se a deficiência no repasse de informações técnicas pelos Circuitos Turísticos aos municípios, em desconformidade com os enunciados da Lei Estadual n.º 22.765/96. O número de abstenções relativas aos requisitos mínimos para recebimento do ICMS Turístico persiste expressivo: 40% dos municípios da amostra selecionada. Houve registro de mitigadas ações de integração, cooperação e participação social diversificada no desenvolvimento da atividade turística pelos Circuitos Turísticos. O percentual de municípios inabilitados, ou seja, que não comprovaram sequer a participação na Política de Regionalização do Turismo ascendeu, de 43,19% em 2019 (ano referência 2017) para 48,50% em 2020 (ano referência 2018), da amostra inspecionada (gráficos 02 e 04 do relatório de auditoria final – Peça SGAP n.º 12, cód. 2387890). Como resultado, apontou-se a conveniência de maior atuação da Diretoria de Regionalização e Descentralização das Políticas de Turismo da SECULT no sentido de gerenciar tais ações com o amparo das IGRs – Circuitos Turísticos. As consequências da escassa atuação dos Circuitos Turísticos – IGRs como agentes orientadores da política de regionalização consistem em : I) superficial conhecimento dos municípios quanto à política de regionalização do Estado; II) pouca participação dos municípios na política de regionalização do Estado e descumprimento, por esses entes, dos requisitos mínimos para o recebimento do ICMS Turístico; III) inexistência de ações estratégicas para o desenvolvimento do turismo regional eficaz; IV) desarticulação entre ações dos municípios que compõem os Circuitos Turísticos para o desenvolvimento regional e local do turismo; V) prejuízo da qualidade da Política de Regionalização do Turismo no Estado e VI) não operacionalização dos turismos local e regional.

Em razão das deficiências constatadas, a equipe de auditoria sugeriu que a SECULT adote as seguintes ações:

Recomendações:

- e) Estabelecimento de patamares mínimos de padronização das práticas para orientação aos municípios para os Circuitos Turísticos (IGR), de forma que a operacionalização da política de regionalização se torne mais efetiva, clara e eficaz;
- f) Estabelecimento de critérios para o monitoramento da atuação dos Circuitos Turísticos (IGRs) como agentes orientadores da política de regionalização do Estado perante os municípios;
- g) Estabelecimento de critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos (IGRs) quanto à função de orientar os municípios na política de regionalização da atividade turística, inclusive para fins de manutenção da certificação, nos termos do art. 16 do Decreto Estadual n.º 47.687/19;
- h) Monitoramento da atuação dos Circuitos Turísticos (IGRs) nas ações de integração, cooperação e participação social diversificada no desenvolvimento da atividade turística local e regional pelos Circuitos Turísticos; e
- i) Estabelecimento de critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos (IGRs) quanto à função de integração, cooperação e participação social diversificada da política de regionalização da atividade turística, inclusive para fins de manutenção da certificação, nos moldes do art. 16 do Decreto Estadual n.º 47.687/19.

Benefícios esperados:

- e.1. efetiva atuação dos Circuitos Turísticos (IGRs) como agentes orientadores da Política de Regionalização do Turismo no Estado perante os municípios;
- f.1. atuação dos Circuitos Turísticos (IGRs) como promotores da articulação e união entre os municípios membros das instâncias regionais; e
- g.1. operacionalização e efetivação das ações de estruturação técnica e operacional dos destinos turísticos mineiros.

Os gestores arguiram a incorreção e a ausência de detalhamento dos gráficos elaborados pela CAOP no relatório de auditoria. Discorreram sobre a definição restrita de Política de Regionalização adotada pela CAOP, bem como a “questionável” metodologia adotada em inspeção, eis que a entrevista realizada com a IGR não certificada (Circuito da Cachaça) não abrangeu os depoimentos dos técnicos da Diretoria de regionalização, responsáveis pela execução de tal política e pelo diálogo constante entre os Circuitos Turísticos e os municípios.

Segundo os gestores, a equipe técnica não utilizou as ferramentas exclusivas e aplicáveis ao programa de regionalização, valendo-se de dados genéricos do ICMS Turístico. O ICMS Turístico seria um incentivo ao Programa de Regionalização, e não um critério de aferição de eficiência e eficácia da política pública relacionada ao turismo. Por conseguinte, as informações consolidadas no relatório alusivas ao percentual de municípios que não cumpriram os requisitos mínimos para o pleito do recebimento do ICMS Turístico seriam errôneas. Por fim, acentuaram a “superficialidade” do relatório de auditoria em relação aos critérios de Participação no Programa de Regionalização do Turismo, argumentando que tanto a participação no Programa de Regionalização quanto a reivindicação do repasse do ICMS Turístico são facultativas. Afirmaram inexistir normativo que inflija aos municípios a obrigação de participar dos programas e das políticas públicas envolvendo o turismo. A SECULT atua como órgão de fomento, ao passo que o ingresso dos municípios no Programa de Regionalização demanda o cumprimento de uma série de requisitos. Reconheceram que a capacidade técnica de vários municípios é, de fato, reduzida, demandando profissionais que compreendam a dinamicidade do setor. Ponderaram, outrossim, que a SECULT elaborou, no exercício de 2016, o documento “Orientações para o Planejamento e Gestão Municipal do Turismo em Minas Gerais”, amplamente divulgado por exemplares físicos e via plataforma

eletrônica para os municípios. Ponderou que o acesso ao sistema do ICMS Turístico mantém-se disponível aos 853 municípios mineiros, sendo que os cadastrados recebem periodicamente orientações e informações da Comissão Técnica. Ilustraram planilha demonstrativa da evolução do número de municípios habilitados na última década, enfatizando, em contraponto ao relatório de auditoria, um aumento de 17% dos entes municipais que passaram a atender 100% dos critérios obrigatórios para o recebimento da parcela do imposto.

Os gestores anexaram outro quadro demonstrativo condizente ao crescimento dos valores do repasse do ICMS Turístico entre os anos de 2016 a 2018, informando a realização de diversas reuniões de alinhamento técnico em vídeos orientadores disponíveis na internet, além de cursos de EAD. Destacaram a realização de ações da Política do Turismo que transcendem a capacitação e qualificação dos municípios, articulações estadual e federal, monitoramento e acompanhamento, dentre as quais: seminários regionais de turismo; Plano Municipal de Turismo; Plataforma Integrada do Turismo; palestras temáticas; elaboração de materiais, a exemplo da Cartilha de Orientações para o Planejamento e Gestão Municipal do Turismo em Minas Gerais; seminários virtuais (webnários); apoio e alianças com as Instâncias de Governança Regionais (IGRs) mediante divisão de técnicos responsáveis pelo atendimento de cada região; encontro de Presidentes e Gestores; oficinas de capacitação com os gestores municipais decorrentes de atividades federais, tais como o Mapa do Turismo Brasileiro; e reuniões virtuais mensais com as IGRs.

A unidade técnica, em exame conclusivo, ratificou as recomendações propostas, adicionando os seguintes quesitos para esclarecimento da SECULT sobre a fixação de patamares mínimos de padronização das práticas dos circuitos turísticos como agentes promotores e articuladores da Política Regionalização do setor no estado de Minas Gerais:

Quais ações os Circuitos Turísticos devem exercer para serem agentes **promotores** da Política de Regionalização do Turismo?

Quais ações os Circuitos Turísticos devem exercer para serem agentes **articuladores** da Política de Regionalização do Turismo?

Quais ações os Circuitos Turísticos devem exercer para serem agentes **orientadores** dos municípios na Política de Regionalização do Turismo?

Destaco, neste tópico, as seguintes observações da unidade técnica no relatório conclusivo (Peça SGAP n.º 12, arquivo cód. 2387890, p. 78):

“Outra resposta que merece destaque é quanto ao número de Municípios inspecionados que responderam que não foram capacitados para o preenchimento de inventário turístico da SECULT totalizando 43 Municípios dos 108 inspecionados.

Verificou-se também que muitos Municípios ainda não têm claro o papel dos Circuitos Turísticos e a atuação dos gestores. Este é o ponto nevrálgico da AOP. Sob o olhar dos Municípios inspecionados bem como dos agentes entrevistados, como tem sido a atuação dos Circuitos Turísticos como agentes intermediadores, interlocutores e articuladores entre a SECULT e os Municípios? Atuando neste papel, como os CTs podem auxiliar os Municípios e consolidar o turismo regional?

Constatou-se, nas entrevistas realizadas no trabalho de campo que efetivamente muitos dos Municípios se regionalizam sem entender o papel dos Circuitos Turísticos e que os efeitos da atividade turística não devem ficar adstritos a um determinado local e que é muito importante que se organize e se consolide toda a região como uma cadeia produtiva.”

A partir dos dados trazidos pela equipe de auditoria, afere-se que a escorreita execução da política de auxílio dos Circuitos Turísticos (IGRs) pode, certamente, atenuar distorções

sociais e econômicas entre as diversas regiões do estado de Minas Gerais, considerando que os municípios integrantes de tais instâncias devem estreitar ações de cooperação, estimulando o desenvolvimento turístico com potencial de alavancagem de recursos para investimentos em infraestrutura, recursos humanos, qualificação profissional, entre outros. Assinalo que os esclarecimentos pertinentes à recente publicação do Decreto n.º 48.108/20, de 29/12/20, pelo Estado de Minas Gerais, ato administrativo que regulamenta novas diretrizes para a distribuição da parcela do ICMS pelo critério “turismo”, bem como as novas premissas para habilitação dos municípios no Programa de Regionalização proposto pela SECULT, inserem-se no conjunto das medidas a serem promovidas pela Secretaria Estadual de Cultura e Turismo com relação aos Circuitos Turísticos.

Encampo, portanto, as recomendações e a requisição de esclarecimentos sugeridas pela CAOP no relatório técnico conclusivo.

3. Atuação dos Municípios na Política Regional de Turismo (fls. 43/53 do relatório conclusivo, peça SGAP n.º 12, arquivo 2387890)

Abordaram-se neste tópico os preceitos insitos à política estadual de turismo relativos ao estímulo aos municípios nas tarefas de planejamento, ordenamento e monitoramento das atividades turísticas de forma sustentável e segura, com envolvimento e participação das comunidades beneficiadas. Constatou-se a necessidade de os municípios integrantes da política de regionalização exercerem efetivamente as ações de fomento turístico de forma eficaz e efetiva. Em corolário, salientou-se a possibilidade de maior participação desses entes no produto da arrecadação do ICMS pelo critério do turismo, nos termos do art. 3º do Decreto Estadual n.º 45.403/10, mantido na redação do art. 3º do novel Decreto Estadual n.º 48.108/20. A equipe de auditoria discriminou os requisitos da Política de Regionalização do Turismo do Estado, afeiçoando-os à comprovação da Política Municipal de Turismo, seus princípios, às previsões inseridas na Constituição Estadual, à união de municípios da mesma região com afinidades sociais, culturais e econômicas e à integração da sociedade civil e do setor privado. Dissertou-se sobre a incumbência da SECULT de fortalecer as atuações municipal e regional no setor do turismo e o papel dos Circuitos Turísticos no apoio à gestão, à estruturação e à promoção do setor, em consonância com as disposições dos arts. 14 e 17 da Lei que estabelece a Política Estadual de Turismo. Reforçou-se a importância do esclarecimento da política municipal de turismo e do seu plano de implementação, do cronograma anual de ações e do relatório das atividades exercidas, da constituição e do funcionamento do COMTUR e do FUMTUR e do registro em ata das reuniões realizadas. Observou-se que o Plano Municipal de Turismo almeja estabelecer ações de longo prazo, em geral no interstício de quatro anos não coincidentes com o mandato do Chefe do Executivo Municipal, dentre as quais: promover a integração da comunidade no planejamento turístico, estruturar e ordenar o turismo local e regional, fomentar a produção turística a fim de se conhecer a oferta qualificada, capacitar os produtos turísticos do município e da região e promover o município como destino qualificado.

A equipe técnica assinalou que os cronogramas anuais de ações devem conter os seguintes patamares mínimos:

1. Recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários;
2. Mecanismos e fontes de financiamento dos recursos;
3. Parceiros e parcerias necessárias;
4. Etapas de execução;

5. Indicações do início e do fim dos prazos de execuções; e

6. Resultados e impactos esperados.

Realçou-se, dentre as atribuições do COMTUR, o envolvimento dos atores da cadeia produtiva do turismo, notadamente das comunidades locais, sem prejuízo da deliberação do órgão quanto às ações prioritárias, medidas de incentivo e gerenciamento do correspondente FUMTUR. O FUMTUR, já se assinalara, constitui a fonte de financiamento da execução dos projetos estabelecidos nos planos municipais de turismo, à guisa do observado nos demais entes federados. As receitas destinadas ao FUMTUR podem, inclusive, advir de distintas fontes, além da parcela proveniente do ICMS Turístico, tais como: I) Recursos públicos: percentual de arrecadações de impostos, eventos, dotações orçamentárias específicas ou especiais e aportes de órgãos governamentais; II) Recursos privados: convênios com empresas, entidades parceiras, instituições financeiras, fundações e ONGs; e III) Outros: taxa de turismo, doações, repasses diretos e taxas relacionadas a eventos.

Os achados de auditoria deste tópico aludem às deficiências na estruturação técnica dos municípios como atores da Política Estadual de Turismo e agentes da regionalização do Estado. Em inspeção, constataram-se aspectos passíveis de aperfeiçoamento em relação à atuação do COMTUR, na fiscalização do FUMTUR e à sua existência. Dos 108 municípios auditados, 25% informaram a ausência de atuação do COMTUR e 9% informaram a desativação do COMTUR, acorde com o gráfico 8 do relatório conclusivo (Peça SGAP n.º 12, cód. 2387890, fl. 49). 55% dos municípios informaram, ademais, via questionário elaborado pela equipe técnica, que a atuação do COMTUR é distante e demanda aprimoramento da aplicação dos recursos do FUMTUR, consoante gráfico n.º 9 do relatório conclusivo (fl.50). Esse mesmo percentual reflete a ausência de fiscalização do FUMTUR pelo COMTUR correlato (gráfico n.º 10, fl. 50 do relatório conclusivo). Elencou-se a exígua atuação dos Circuitos Turísticos no auxílio técnico dos municípios como causa das deficiências de sua estruturação técnica enquanto atores da Política Estadual de Turismo. Exemplificou-se que, no exercício de 2019 (ano referência 2017), o relevante percentual de 55,62% do total da amostra dos municípios inabilitados, conquanto tenha atestado a participação no respectivo Circuito Turístico, não comprovou o cumprimento de um ou mais requisitos para o recebimento do ICMS Turístico, circunstância que reforça a comedida atuação das IGRs sob a coordenação da Secretaria Estadual de Cultura e Turismo. A equipe técnica informou que, no ano de 2020 (ano referência 2018), tal percentagem reduziu-se para 51,50% dos municípios inabilitados, confirmando a inobservância do comando do art. 25 do Decreto Estadual n.º 47.768/19.

Como efeitos das deficiências no auxílio técnico dos municípios para elaboração dos instrumentos locais de fomento da atividade turística elencaram-se: I) ausência de desenvolvimento da atividade turística local nos moldes estabelecidos nas Políticas Estadual e Nacional; II) interesse dos municípios em deixar de participar da Política de Regionalização do Turismo no estado de Minas Gerais; III) municípios deixam de receber o ICMS Turístico para fomentar as atividades turísticas locais; e IV) municípios em débito com os Circuitos Turísticos.

Ao final, foi sugerida a seguinte recomendação à Secretaria Estadual de Cultura e Turismo, como coordenadora das ações dos Circuitos Turísticos (IGRs).

Recomendação:

j) Promover o auxílio técnico aos municípios para elaboração dos instrumentos locais de fomento da atividade turística.

Benefícios esperados:

- j.1. Os municípios mineiros participantes da política de regionalização do Estado, de posse dos instrumentos legais e operacionais da atividade turística na localidade, tornem-se aptos a desenvolver tal atividade como fonte de emprego, renda e desenvolvimento econômico, social, cultural e tecnológico;
- j.2. Os Circuitos Turísticos (IGRs) atuando como agentes interlocutores, orientadores, promotores e articuladores da Política de Regionalização do Turismo em Minas Gerais, sob a coordenação da SECULT;
- j.3. A SECULT fortalecida e coordenando a cadeia produtiva do turismo com agentes conscientes de suas funções e do seu papel no organograma estatal, de modo que todos alcancem os objetivos previstos no art. 5º da Política Estadual de Turismo.

Os gestores afirmaram que, de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais, o turismo corresponde a 12,47% dos estabelecimentos formais do estado, 7,92% dos empregos formais e 5,39% da renda total dos empregados. Ao todo, durante o exercício de 2019, os municípios mineiros alcançaram aproximadamente 30,4 milhões de turistas, os quais teriam movimentado cerca de R\$20,6 bilhões de reais à economia do estado de Minas Gerais. Todas as informações foram compiladas pelo Observatório do Turismo de Minas Gerais, instância de pesquisa regulamentada pela Lei n.º 22.765/2017, na qual se instituiu a Política Estadual de Turismo. Segundo os gestores, o Observatório do Turismo de Minas Gerais contribui para a capacitação dos Circuitos Turísticos, o acesso facilitado às informações e para a transparência dos dados resultantes do exercício das políticas municipal e estadual. Asseveraram que as Universidades Federais dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, de Juiz de Fora e de Ouro Preto integram a atual composição do Observatório do Turismo de Minas Gerais, regiões com representantes dos cursos de Turismo ministrados em Diamantina, Juiz de Fora e Ouro Preto. Essa política complementar permitiu à SECULT alcançar maior abrangência, por intermédio do fomento e da articulação de pesquisas em níveis regionais. Ainda como parte da política estadual de turismo e com o objetivo de fomentar o desenvolvimento de políticas regionais embasadas e mensuráveis, enfocaram a produção de relatórios, infográficos, boletins, manuais, entre outros materiais que buscam munir os gestores municipais de dados e informações no auxílio das tomadas de decisões.

No site do Observatório do Turismo de Minas Gerais, ademais, estariam disponibilizados: a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), com a pré-seleção das CNAEs do turismo, por município; boletins dos aeroportos; boletins gerais, dados de ocupação hoteleira, fluxo rodoviário e saldo de empregados formais, o manual de metodologias de pesquisas em turismo, o anuário estatístico, dentre outras informações. Enaltecem que outras formas de ampliação do alcance das políticas de capacitação na seara do Observatório do Turismo de Minas Gerais estão sendo implementadas, tais como cursos referentes à geração de relatórios e infográficos, de modo a ensinar e a fomentar a prática de pesquisas e da transparência de dados. Há previsão para o exercício de 2021 de outros dois cursos abordando a temática de pesquisas no setor do turismo. Aduziram que várias ações foram adotadas para a ampla capacitação no estado de Minas Gerais e que a SECULT teria desenvolvido diversos conteúdos para qualificação dos gestores públicos por meio do canal de YouTube “Panorama do Turismo”. A plataforma EaD Cultura e Turismo, em funcionamento desde o exercício de 2018, constituiria outra ferramenta de capacitação dos gestores municipais e regionais, destacando-se as temáticas associadas ao Plano Municipal de Turismo, Marketing Turístico, Estratégias Para Promover Meu Destino, Operacionalização do Sistema de Inventário da Oferta Turística em Minas Gerais, Geração de Relatório e Apresentação de Dados e Regionalização do Turismo – conteúdos promovidos pelo corpo técnico da Secretaria Estadual de Cultura e Turismo.

Reconheceram, por fim, contextualizando a situação financeira do estado de Minas Gerais nos últimos anos, que a execução das ações descritas ocorreu em um panorama de carência de recursos humanos e financeiros, devendo-se ponderar as proporções das receitas públicas aplicadas em Secretarias mais estratégicas do governo estadual em relação aos aportes destinados à SECULT. Aquiesceram que a Secretaria Estadual de Cultura e Turismo, de fato, necessita de maiores investimentos e contínuos processos de aprimoramentos e revisão de suas atividades, embora possa servir de referência aos demais estados da Federação em dificuldades similares.

A unidade técnica esclareceu, no relatório conclusivo que todas as tabelas da SECULT que divulgaram os indicadores da gestão atividade turística no estado de Minas Gerais e dados estatísticos sobre a distribuição das parcelas do ICMS pelo critério do turismo foram levadas em consideração, pois, no universo dos municípios que se cadastraram para o recebimento do ICMS, havia a indicação dos motivos pelos quais estavam sendo inabilitados para o recebimento da parcela do ICMS que auxilia no fomento da atividade de gestão do turismo local, o ICMS Turismo. Os motivos de inabilitação referiam-se à regionalização, à política municipal de turismo, ao COMTUR e ao FUMTUR.

Os motivos e os percentuais elencados na memória de cálculo elaborada pela unidade técnica à fl. 70 do relatório conclusivo (Peça SGAP n.º 12, arquivo cód. 2387890) já foram devidamente circunstanciados no tópico 1.

Certifico, por fim, que a CAOP compendiou as metodologias de análise e de trabalho da seguinte forma (Relatório SGAP Peça n.º 12, cód. 2387890):

“A pesquisa documental foi desenvolvida por meio da análise de documentos administrativos solicitados aos municípios e Circuitos Turísticos, consulta a publicações diversas, a banco de dados oficiais, tais como as legislações e notícias correlatas às políticas municipais de turismo, aos conselhos municipais de turismo, aos inventários turísticos e aos fundos municipais de turismo. Aspectos estruturais dos municípios auditados foram verificados brevemente por meio da observação direta.” (fl. 03)

“Os dados extraídos das Tabelas SECULT e que constam no Relatório de Auditoria Operacional referem-se ao número de municípios inabilitados no total dos cadastros na SECULT, contidos nas tabelas divulgadas pela Secretaria em 12 de fevereiro de 2020, relativas aos anos de 2019 (com o ano de referência 2017) e de 2020 (ano referência 2018).

(...)

Constata-se, a partir da manifestação da SECULT, por meio da Nota Técnica, que existem dados diversos dos apresentados pela AOP. Reafirmamos que nossas informações foram extraídas a partir de consulta das tabelas divulgadas no site da SECULT em 12.02.2020 referentes aos anos 2019 (ano referência 2017) e 2020 (ano referência 2018).

A análise dos motivos de não habilitação dos municípios para o recebimento do ICMS pelo critério ‘turismo’ consistiu em averiguar, dentre os quatro itens obrigatórios avaliados pela SECULT a porcentagem de municípios inabilitados que deixavam de apresentar um (1/4), dois (2/4), três (3/4) e quatro (4/4) dos quatro itens obrigatórios exigidos. Esta análise sinaliza o nível de conhecimento dos municípios que pleiteiam o recebimento do ICMS Turístico.” (fl. 68)

“Para execução dos trabalhos, foram elaborados questionários padronizados baseados nos dispositivos legais conhecidos e existentes até então (agosto e setembro de 2019) e que permitiram a AOP fazer uma análise, do ponto de vista dos municípios, de como é desenvolver a gestão pública da atividade turística local (instrumentos e ações), como se

desenvolve e o que é participar das ações de regionalização do turismo, bem como o papel dos circuitos turísticos no desenvolvimento da atividade turística local e regional.

É importante mencionar que, paralelamente ao início da AOP sobre as políticas de turismo desenvolvidas pelo Estado de Minas Gerais, ocorrido em 2019, a estrutura administrativa e normativa da Secretaria Estadual responsável pela pasta ‘Turismo’ estava em transformação.

Mesmo diante deste cenário, a AOP elaborou e executou todos os trabalhos levando em conta os fundamentos básicos de uma gestão de política pública *lato sensu*. Os normativos relativos à política de turismo desenvolvidos pela SECULT pré-existent, concomitantes e posteriores ao relatório de auditoria vieram, por via convergente, corroborar com o entendimento da auditoria. É o que se observou pelo advento da Resolução 16, de 16 de abril de 2020 e, também, pelo Decreto 48.108, de 29 de dezembro de 2020.

Aqui vale um adendo para esclarecer que todos os documentos utilizados pela auditoria coadunam com as hipóteses iniciais, com o desenvolvimento dos trabalhos e com as conclusões apresentadas uma vez que se referem à estrutura da gestão pública do turismo em Minas Gerais. A alegação de utilização de documentos elaborados pela antecessora da SECULT bem como normativos publicados *a posteriori* não estão aptos para afastar as evidências constatadas no trabalho de campo, não havendo, assim, conflitos de informações.” (fl. 75)

“Aliadas às informações extraídas das tabelas da SECULT (Tabelas 1 e 2) sobre a inabilitação dos municípios para o recebimento do valor do ICMS Turístico (as quais nos atemos somente às informações relativas aos aspectos quantitativos e qualitativos da inabilitação), a equipe AOP também compilou os dados provenientes dos questionários respondidos pelos gestores municipais e regionais, neste caso, a atuação dos Circuitos Turísticos, bem como analisou a existência e a qualidade dos documentos cedidos pelos municípios o que levou às conclusões contidas nos relatórios de auditoria o qual sintetizaremos a seguir.

(...)

O aspecto qualitativo da Política Municipal de Turismo foi analisado utilizando como paradigmas as Políticas Nacional e Estadual de Turismo, avaliando as políticas municipais de turismo, verificou-se se elas continham (1) as atribuições do governo local na organização da política de turismo do Município; (2) os mecanismos de planejamento local; (3) os princípios que regem a atividade turística local; (4) a organização e composição do sistema municipal de turismo e seus objetivos; (5) a previsão de elaboração e implementação do Plano Municipal de Turismo; (6) as atribuições do COMTUR; e (7) a previsão de criação do FUMTUR. Assim como ocorre nas políticas nacional e estadual de turismo, trata-se de itens importantes para o desenvolvimento das políticas municipais.

Dos 108 Municípios inspecionados, 20 Municípios não apresentaram a PMT à equipe AOP. Dentre os Municípios inspecionados que apresentaram PMT à equipe AOP, 39% dos Municípios apresentaram PMT sem contemplar os itens que versam sobre a organização da política de turismo local; 35% dos Municípios não apresentaram plano de implementação da PMT; 44% dos Municípios não apresentaram o cronograma anual de ações relativo ao ano de 2018; e 48% não apresentaram cronograma anual de ações relativo ao ano de 2019.” (fls. 76/77)

“No questionário padronizado aplicado aos Municípios mineiros inspecionados, havia a seguinte pergunta se ‘o COMTUR decide como aplicar os recursos do FUMTUR?’. Em resposta, 37 Municípios informaram que ‘não’. Outra pergunta do questionário foi se ‘o COMTUR fiscaliza o FUMTUR’, sendo que 33 dos Municípios responderam que efetivamente isso não ocorre.

Outra resposta que merece destaque é quanto ao número de Municípios inspecionados que responderam que não foram capacitados para o preenchimento de inventário turístico da SECULT totalizando 43 Municípios dos 108 inspecionados.” (fls. 77/78)

“Dentre os Municípios inspecionados, 61 deles informaram que os Circuitos Turísticos (CTs) não elaboram cronograma unificado entre os Municípios que os compõe, o que impacta no choque de datas de eventos locais; 40 Municípios responderam à equipe AOP que os gestores dos CTs não visitam a localidade; 31 Municípios informaram à equipe AOP que os gestores não apresentam ideias de fomento ao turismo local; 80 Municípios informaram que nunca receberam relatório (feedback) dos gestores dos CTs acerca dos desempenho do Município nos CTs. Neste contexto, 28 dos 108 Municípios inspecionados informaram à equipe AOP que estavam em débito perante o respectivo CT e vários Municípios confidenciaram à equipe AOP a intenção de deixar os respectivos CTs por não verem retorno da atuação destes agentes regionais.” (fls. 78/79)

Conclui-se que a pertinência das informações sintetizadas no relatório desta auditoria operacional decorre da adequação de todas as etapas de pesquisa, desde o planejamento, o levantamento de dados por meio de amostragens, realização de entrevistas, aplicação de questionários e medições com a máxima precisão quanto aos escopos temático e territorial auditados, ressaltando-se que as fontes encontram-se fidedignamente segmentadas no corpo dos relatórios preliminar e conclusivo. A expressividade do patrimônio turístico e cultural de Minas Gerais poderia ser explorada de forma mais eficaz, fomentando-se o desenvolvimento e a expansão do setor, se ponderados os achados de auditoria decorrentes desta ação de controle.

Os resultados indicados, agregados ao reconhecido panorama de escassez de recursos humanos e financeiros envolvendo as ações do poder público, indicam que o turismo não prescinde de atuação mais comprometida do Estado, juntamente com os municípios, e da promoção, coordenação e implementação de ações de estímulo e medidas setoriais para aproximar o desempenho do segmento de seu vultoso potencial de repercussão econômica, social e de geração de emprego e de renda.

Pelo exposto, acolho a recomendação proposta pela equipe de auditoria.

III – CONCLUSÃO

À luz do exposto, uma vez que a auditoria operacional cumpriu seus objetivos precípuos, havendo sido identificados os principais obstáculos à eficácia das ações voltadas ao planejamento, à coordenação e à execução das políticas públicas envolvendo o setor de turismo no Estado de Minas Gerais, acolho, na íntegra, as conclusões delineadas no Relatório Técnico (peça n.º 12, cód. 2387890) e manifesto-me por emitir as seguintes recomendações à Secretaria Estadual de Cultura e Turismo:

1. Atuação da Secretaria Estadual de Cultura e Turismo como Coordenadora da Política Estadual de Turismo

Recomendações:

- a) Estabelecer programa de qualificação e de capacitação dos gestores dos Circuitos Turísticos (IGRs) para atuarem como agentes interlocutores, promotores e articuladores da Política de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais;
- b) Estabelecer patamares mínimos de padronização das práticas dos Circuitos Turísticos (IGRs) de forma que estes efetivem a sua atuação como agentes promotores, articuladores e orientadores dos municípios na operacionalização da política do Estado;

- c) Estabelecer critérios para o monitoramento da atuação dos Circuitos Turísticos (IGRs) enquanto agentes promotores, articuladores e orientadores da Política de Regionalização do Estado; e
- d) Estabelecer critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos (IGRs) quanto à sua atuação na Política de Regionalização do Turismo, inclusive para fins de manutenção de certificação, nos termos do art. 16 do Decreto Estadual n.º 47.687/19.

2. Atuação dos Circuitos Turísticos como agente orientador dos municípios mineiros

Recomendações:

- e) Estabelecer patamares mínimos de padronização para os Circuitos Turísticos (IGRs) das práticas para orientação aos municípios, de forma que a operacionalização da política de regionalização se torne mais efetiva, clara e eficaz;
- f) Estabelecer critérios para o monitoramento da atuação dos Circuitos Turísticos (IGRs) enquanto agentes orientadores da política de regionalização do Estado perante os municípios;
- g) Estabelecer critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos (IGRs) quanto à função de orientar os municípios na política de regionalização da atividade turística, inclusive para fins de manutenção da certificação, nos termos do art. 16 do Decreto Estadual n.º 47.687/19;
- h) Monitorar a atuação dos Circuitos Turísticos (IGRs) nas ações de integração, cooperação e participação social diversificada no desenvolvimento da atividade turística local e regional pelos Circuitos Turísticos; e
- i) Estabelecer critérios de avaliação dos Circuitos Turísticos (IGRs) quanto à função de integração, cooperação e participação social diversificada da política de regionalização da atividade turística, inclusive para fins de manutenção da certificação, nos moldes do art. 16 do Decreto n.º 47.687/19.

3. Atuação dos Municípios na Política Regional do Turismo

Recomendação:

- j) Proporcionar apoio técnico aos municípios para elaboração dos instrumentos locais de fomento da atividade turística.

Manifesto-me ainda por determinar à SECULT:

k) Acorde com as recomendações “a” do tópico 01 e “j” do tópico 03, capacitar os gestores dos Circuitos Turísticos (IGRs) para atuarem nas funções de promoção, interlocução e articulação entre a SECULT e os municípios, e de orientação dos municípios na operacionalização da Política de Regionalização do Turismo no Estado, especialmente quanto à organização e à efetivação da política municipal de turismo (e seus instrumentos – Plano Municipal de Turismo e Cronograma Anual de Ações), ao COMTUR e ao FUMTUR, definindo ações, prazos e responsáveis pelo cumprimento dessas ações, de forma a serem esclarecidos os seguintes pontos:

k.1. De que maneira os Circuitos Turísticos devem atuar como promotores, interlocutores e articuladores entre a SECULT e os municípios?; e

k.2. Como os Circuitos Turísticos podem auxiliar os municípios na organização e efetivação da política municipal de turismo e seus instrumentos (Plano Municipal de Turismo, Cronograma Anual de Ações, COMTUR e FUMTUR)?

l) Conforme as recomendações “b” do tópico 01 e “e” do tópico 02, estabelecer patamares mínimos de padronização das práticas dos Circuitos Turísticos (IGRs), de modo que efetivem a sua atuação como agentes promotores, articuladores e orientadores dos municípios na operacionalização da Política de Regionalização do Turismo do Estado, definindo ações, prazos e responsáveis pela execução e de forma a se esclarecerem os seguintes pontos:

l.1. Quais ações os Circuitos Turísticos devem exercer para serem agentes promotores da Política de Regionalização do Turismo?;

l.2. Quais ações os Circuitos Turísticos devem exercer para serem agentes articuladores da Política de Regionalização do Turismo?; e

l.3. Quais ações os Circuitos Turísticos devem exercer para serem agentes orientadores dos municípios na Política de Regionalização do Turismo?

m) Em consonância com as recomendações “c” e “d” do tópico 01 e “f”, “g”, “h” e “i” do tópico 02, estabelecer critérios e cronograma para o monitoramento da atuação dos Circuitos Turísticos (IGRs) como agentes promotores, articuladores e orientadores da política de regionalização do Estado, interlocutores entre SECULT e municípios, avaliando-os, inclusive, para fins de manutenção da certificação tratada no art. 16 do Decreto Estadual n.º 47.687/19, definindo ações, prazos e responsáveis pela execução.

Determino, por fim, à Secretaria Estadual de Cultura e Turismo que remeta a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da publicação do acórdão, plano de ação contendo o cronograma de implementação das recomendações e esclarecimentos dos questionamentos contidos nesta decisão, indicando-se os nomes dos responsáveis pela adoção de cada diligência, na forma prevista no art. 8º, *caput*, da Resolução TCEMG n.º 16/11.

Informe-se à SECULT que o descumprimento das determinações ora exaradas no prazo estipulado poderá ocasionar a aplicação da multa prevista no inciso III do art. 85 da Lei Complementar n.º 102/08.

Recebido o plano de ação, encaminhem-se os autos à Comissão de Auditoria Operacional – CAOP para análise e programação do monitoramento das deliberações aprovadas neste processo, de acordo com o disposto nos arts. 4º, XI, e 10 da Resolução TCEMG n.º 16/11.

Disponibilize-se, no portal eletrônico do Tribunal, o relatório final elaborado pela CAOP, as notas taquigráficas e o acórdão relativo à deliberação desta auditoria, nos termos do art. 4º, X, da Resolução TCEMG n.º 16/11.

Findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do inciso I do art. 176, regimental.

* * * * *

kl/ms