

Processo: 1095358
Natureza: AUDITORIA OPERACIONAL
Jurisdicionada: Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte – BELOTUR
Exercícios: 2017 a 2019
Responsável: Gilberto César Carvalho de Castro – Diretor-Presidente
RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

SEGUNDA CÂMARA – 8/7/2021

AUDITORIA OPERACIONAL. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA MUNICIPAL. EMPRESA MUNICIPAL DE TURISMO. ANÁLISE DOS EMPREENDIMENTOS, SISTEMAS, OPERAÇÕES, PROGRAMAS E ATIVIDADES DA EMPRESA AUDITADA. PRINCÍPIOS DE ECONOMICIDADE, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO (ISSAI 3000/17). PRINCÍPIOS BALIZADORES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE TURISMO. LIVRE INICIATIVA. DESCENTRALIZAÇÃO. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. MECANISMO SOCIAL JUSTO E SUSTENTÁVEL. GESTÃO DO ÓRGÃO. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO. CAPACIDADE ORGANIZACIONAL E GESTÃO DE PESSOAS. QUADRO DE PESSOAL. TRANSPARÊNCIA. MECANISMOS DE CONTROLE. ESTRUTURA DE CONTROLE. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. IRREGULARIDADES CONSTATADAS. CONTROLE INTERNO. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO. MONITORAMENTO.

1. Auditoria realizada em conformidade com as normas constantes na Resolução n. 16/TCE-MG/2011, na *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI) n. 100, 300 e 3000, na *International Organization of Supreme Audit Institutions Guidance* (GUID) n. 3910 e 3920, bem como as instruções contidas no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU).
2. O incentivo às atividades turísticas por meio de distribuição de recursos ao setor privado, privilegiando uma região em detrimento das demais, desalinha-se com o princípio da descentralização. O Conselho Municipal de Turismo está pouco articulado e não influi efetivamente no desenvolvimento de políticas públicas para o turismo do município.
3. As ações praticadas pelo órgão encontram-se desalinhadas com a proposta de desenvolvimento econômico e social, justo e sustentável, da atividade turística, conforme princípios da CR/88, incorporado pela Política Municipal de Turismo.
4. Identificadas deficiências no planejamento organizacional da gestão de pessoas e no planejamento da força de trabalho da empresa, o que compromete a capacidade organizacional e de recursos para o adequado desenvolvimento de suas atividades, considerando a não observância do art. 37 da Constituição Federal e da legislação aplicável.
5. Não cumprimento dos requisitos mínimos relativos à transparência exigidos pela legislação, comprometendo o controle social das atividades da empresa, bem como a efetividade de sua segurança e governança.

6. Identificadas fragilidades no sistema de controle interno da empresa capazes de prejudicar o desempenho de suas atividades e de trazer dificuldades na atuação efetiva, eficiente e na minimização de riscos de fraudes e desperdícios de recursos.
7. É indispensável o monitoramento eficaz de programas, projetos e ações planejadas pelo órgão para a adequada execução de seus principais instrumentos de planejamento.
8. Recomendações e determinações expedidas, por meio da elaboração de um plano de ação.
9. Encaminhamento ao gestor da Resolução n. 16/2011 e modelo anexo para fins de orientação na elaboração do Plano de Ação, e posterior instrução do processo de monitoramento.
10. Encaminhamento de cópia deste relatório aos gestores dos órgãos competentes, inclusive aos chefes do Poder Executivo e Legislativo municipal.
11. Realização de monitoramento da empresa até a sua adequação às recomendações e determinações expedidas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) acolher, na íntegra, o relatório de Auditoria Operacional realizada na Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte – Belotur, relativa aos exercícios de 2017 a 2019, com as recomendações e determinações sintetizadas nas considerações finais, item 7 da fundamentação, para evitar a reincidência das impropriedades detectadas e aperfeiçoar as atividades desempenhadas pela empresa no tocante à gestão e à governança, promovendo um desenvolvimento econômico e social justo e sustentável do turismo no município de Belo Horizonte;
- II) determinar a intimação do atual gestor da Belotur para que remeta a este Tribunal, no prazo de 90 dias a contar da publicação do acórdão, o plano de ação, a ser monitorado por este Tribunal, contendo o cronograma de implementação das recomendações e determinações contidas nesta decisão, indicando os respectivos responsáveis, nos termos do art. 8º da Resolução TC n. 16/11, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso III do art. 85 da Lei Complementar n. 102/08, devendo-se, para tanto, ser enviada cópia da mencionada Resolução para possibilitar o cumprimento do ora determinado;
- III) determinar, recebido o plano de ação, o seu encaminhamento à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte (CFAMGBH) para análise e programação do monitoramento das deliberações aprovadas nesta decisão, de acordo com o disposto nos artigos 4º, XI, 8º, §1º e 10 da Resolução TC n. 16/11 c/c 278, III, do Regimento Interno, devendo-se observar que a ausência injustificada de sua apresentação poderá ensejar aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art.13 da Resolução 16/11;
- IV) determinar que seja disponibilizado no portal eletrônico do Tribunal o relatório final elaborado pela CFAMGBH, as notas taquigráficas e o acórdão relativo à deliberação desta auditoria, nos termos do art. 4º, X, da Resolução TC n. 16/11;

- V) determinar que sejam enviadas cópias desse relatório aos gestores da SMDE (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico) e da CTGM (Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte) e aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipal, cientificando-os dos achados desta auditoria, notadamente a respeito do item 4.3, e à Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal deste Tribunal de Contas, para subsidiar a elaboração de matriz de risco;
- VI) determinar, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do inciso I do art. 176, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Subprocuradora-Geral Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 8 de julho de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO
Relator

(assinado digitalmente)



SEGUNDA CÂMARA – 8/7/2021

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre Auditoria Operacional realizada na Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte - Belotur, referente ao período de 2017 a 2019, prevista no Plano Anual de Auditorias da Diretoria de Controle Externo dos Municípios do Tribunal de Contas de Minas Gerais, em conformidade com as normas constantes na Resolução n. 16/TCE-MG/2011, nas *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI) n. 100, 300 e 3000, nas *International Organization of Supreme Audit Institutions Guidance* (GUID) n. 3910 e 3920, bem como as instruções contidas no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU).

Importante destacar que as atividades se encontravam previstas para ocorrer entre 1º de agosto de 2019 e 31 de maio de 2020, consoante Portaria TCE-MG n. 1/SCE/2019, alterada pelo Expediente TCE-MG n. 13/DCEM/2020 e posteriormente suspensa indefinidamente pela Portaria TCE-MG n. 20/PRES./2020 em função da emergência de saúde pública.

A equipe técnica responsável pelos trabalhos elaborou o Relatório Preliminar de Auditoria Operacional às fls. 08 a 139, no qual apresentou deficiências e riscos e em razão disto foram expedidas recomendações e determinações aos gestores da entidade, determinando-se a citação do responsável, peça n.4.

Ato contínuo, após obter vista do Relatório Preliminar, o gestor da Belotur se manifestou, em 10/12/2020, na forma do art. 4º, inciso VI da Resolução TCE-MG n. 16/2011, quanto aos achados, recomendações e determinações sugeridas preliminarmente pela equipe, peça n. 7 do SGAP.

Conforme equipe técnica em reexame, a análise dos comentários do gestor e as ponderações da equipe de auditoria foram realizadas na peça n. 10 do SGAP, onde foram mantidas as determinações e recomendações à entidade, bem como solicitou-se o encaminhamento ao gestor da Resolução n. 16/2011 e modelo anexo para fins de orientação na elaboração do Plano de Ação pela Belotur, e posterior instrução do processo de monitoramento.

Sugeriu-se, ainda, o envio de cópia deste Relatório aos gestores da SMDE e da CTGM, e aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipal, sendo dada ciência dos achados desta auditoria, notadamente a respeito do item 4.3, à Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal deste Tribunal de Contas para subsidiar a elaboração de matriz de risco.

Após, foram os autos submetidos à consideração do Relator.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

A presente auditoria teve como objeto os atos de gestão da Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte - Belotur praticados no período de 2017 a 2019, notadamente no que toca às atividades desempenhadas pela entidade, bem como matérias relacionadas à sua governança.

Neste contexto, a equipe técnica enfatizou que a referida atividade fiscalizatória se justificou pelos seguintes critérios: *de materialidade – em face do crescimento de recursos*

orçamentários destinados à Belotur nos últimos exercícios; relevância – por conta do aumento em volume e importância de atividades auxiliadas financeiramente pela Belotur nos últimos anos – e risco – considerando o hiato decorrido sem que tenha havido atividade de fiscalização na Belotur –, em conformidade com a norma contida no art. 226, parágrafo único, da Resolução TCE-MG n. 12/2008.

Ato contínuo, ressaltou que a auditoria consistiu em analisar *se os empreendimentos, sistemas, operações, programas e atividades da empresa auditada estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, e se há necessidade de aperfeiçoamento (ISSAI 3000/17)*, explicitando à luz do Manual de Auditoria Operacional do TCU, as premissas constantes em tais princípios norteadores da administração pública.

Importante destacar que se trata da primeira auditoria executada pelo TCE-MG com a Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte (CTGM), com fulcro no Acordo de Cooperação n. 2/TCE MG/CTGM/2017 e em alinhamento com a norma contida no art. 81, IV da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989.

Em face disto, a equipe técnica esclareceu que os critérios adotados no decorrer dos trabalhos foram a Lei Municipal n. 10.823, de 30/06/2015, em conformidade com a ISSAI 3000/122, notadamente o parágrafo único de seu art. 4º, e, ainda, a legislação administrativa a que a empresa se submete e instrumentos de planejamento que norteiam suas atividades, enfatizando que os critérios e metodologias específicas aplicadas nestes trabalhos serão explanadas com profundidade nos itens de cada achado pela auditoria.

Relativamente aos aspectos metodológicos foram utilizadas técnicas de coleta de dados através de pesquisas bibliográficas e documentais, reuniões com stakeholders - do setor público, do setor privado e da academia -, aplicação de questionários e realização de entrevistas.

Acrescente-se que, para tanto, as informações coletadas a partir do trabalho realizado, balizaram a análise de três questões formuladas pela equipe na etapa de planejamento, quais sejam:

- a) as atividades fomentadas e/ou desenvolvidas pela empresa se encontram norteadas pelos princípios da livre iniciativa, descentralização e desenvolvimento econômico e social justo e sustentável, conforme preconizado na Política Municipal de Turismo?
- b) em que medida a gestão da empresa tem contribuído para a eficácia, a efetividade e a eficiência de suas ações?
- c) em que medida os mecanismos de controle, monitoramento e avaliação das ações da empresa têm assegurado a efetividade de suas ações?

Desta forma, a equipe técnica elucidou que o relatório de auditoria foi estruturado em capítulos sendo este uma introdução, demonstrando que:

- o capítulo 2 apresenta a visão geral da empresa (breve histórico, legislação pertinente e principais atividades desenvolvidas);
- os capítulos 3, 4 e 5, bem como os 7 anexos que complementam as informações apresentadas, são oriundos do Relatório Preliminar contendo alterações pontuais, devidamente registradas diante da manifestação do Diretor-Presidente da Belotur, correspondendo aos principais achados de auditoria, referentes a cada uma das três questões de auditoria enumeradas anteriormente;
- o capítulo 6 refere-se à análise dos comentários do gestor, bem como as ponderações da equipe de auditoria;

- os capítulos 7 e 8 correspondem, respectivamente, à conclusão do trabalho e à proposta de encaminhamento.

É mister, abordarmos em linhas gerais a entidade aqui auditada, bem como sua natureza, atuação e missão a que se destina.

2. VISÃO GERAL

Nos tópicos que se seguem será apresentada breve histórico da Belotur, a legislação que rege suas atividades, bem com as atividades desenvolvidas.

2.1 –Histórico

A Belotur foi criada por meio do art. 14 da Lei Municipal n. 3.237, de 11 de agosto de 1980. Trata-se de empresa pública da Administração Indireta municipal, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa, técnica e financeira, vinculada atualmente à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e regida por estatuto e legislação aplicável.

Tem a missão de criar condições para que Belo Horizonte se torne um singular Destino Turístico Inteligente, mais competitivo e sustentável e cada vez mais atrativo para seus moradores, visitantes e investidores, e possui como finalidade a implementação da Política Municipal de Turismo, a execução do Plano Municipal de Turismo, além da supervisão, coordenação e direção de todas as atividades inerentes ao desenvolvimento do turismo, do lazer e demais serviços afins, já previstas no art. 15 da Lei Municipal n. 3.237/1980.

2.2-Legislação correlata

Quanto à legislação correlata, pode-se citar o art. 180 da CR/88 e ainda em âmbito Federal, verifica-se o estabelecimento de uma Política Nacional do Turismo, concretizada na Lei Federal n. 11.771, de 17 de setembro de 2008, definindo turismo em seu art. 2º como *atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras.*

Destaca-se no parágrafo único do mesmo dispositivo que para se caracterizar como turismo, as atividades devem *gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas.*

Acrescente-se, ademais, que a Constituição do Estado de Minas Gerais- CEMG/1989, dispõe sobre o turismo em seus artigos 242 e 243, alinhada à CR/88, prevê que o Estado apoiará e incentivará o turismo como atividade econômica, reconhecendo-o como forma de promoção e desenvolvimento, social e cultural, como também a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, de 20 de março de 1990 (LOMBH/1990) que dedica os artigos 213 e 214 ao turismo.

Cite-se, por conseguinte, a Lei Municipal n. 10.823 de 30 de junho de 2015 que dispõe, em Belo Horizonte, sobre a PolMT- Política Municipal de Turismo, e institui o Fundo Municipal do Turismo (Fumtur), em seu art. 11, fundo de natureza contábil, com autonomia administrativa e financeira, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), definido no dispositivo legal como *instrumento de captação e aplicação de recursos, que tem por objetivo o financiamento, o apoio ou a participação financeira em planos, projetos, ações e empreendimentos reconhecidos pela entidade municipal como de interesse turístico.*

O referido Fundo destina-se ao fomento das atividades relacionadas ao turismo no município; melhoria da infraestrutura turística; incentivo à divulgação e promoção do município e de seus

produtos turísticos; treinamento e capacitação de profissionais vinculados ao turismo; atração, captação e promoção de eventos de interesse turístico para o município e manutenção e criação de novos serviços de apoio ao turismo no município (art. 12).

Por derradeiro, a Lei Municipal n. 11.065, de 2 de agosto de 2017, que estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo de Belo Horizonte, prevendo que a articulação e o fomento das atividades turísticas do município serão competência da SMDE, integrando a área de competência da SMDE, por suporte técnico-administrativo, o Comtur (art. 45, §1º, inciso I, alínea a), e por vinculação, a Belotur (art. 45, §1º, inciso II) e prevendo, ainda, que compete à SMDE gerir o Fumtur (art. 45, §2º, inciso III), conforme já se encontrava disposto na PolMT.

2.3 - Principais atividades

A equipe técnica apontou que a lei n. 3.237/1980, preceitua que a Belotur tem por finalidade *supervisionar, coordenar e direcionar todas as atividades inerentes ao desenvolvimento do turismo, do lazer e demais serviços afins, compreendendo a sua execução, direta ou contratada* e está referida lei traz em seu bojo as principais atividades que a Belotur deverá realizar, cumprindo, pois, seus objetivos, quais sejam:

- 1 - planejar, implantar, administrar, supervisionar e fiscalizar Unidades e Complexos Turísticos definidos nesta Lei, gerindo os respectivos fundos condominiais a eles relativos;
- 2 - promover os recursos turísticos de Belo Horizonte nos mercados estadual, nacional e no exterior, e fomentar sua comercialização pela iniciativa privada;
- 3 - promover eventos culturais, artísticos e sociais que atendam à demanda de recreação e lazer do Município;
- 4 - promover e administrar, direta ou indiretamente, eventos que possam atrair correntes turísticas para o Município;
- 5 - prestar serviços de sua especialidade a órgãos e entidades da administração pública e a particulares, mediante remunerado;
- 6 - manter sistema de informações e de publicações turísticas relativo a cidade de Belo Horizonte;
- 7 - praticar toda e qualquer ação direta ou indiretamente relacionada com o desenvolvimento turístico, recreativo e de lazer de Belo Horizonte;
- 8 - atuar nas áreas de centros de convenções e turismo de negócios. (Parágrafo único, art. 15, da Lei n. 3.237/1980).

Asseverou, entretanto, que, embora a Lei 3.237/1980 esteja em vigência, as atividades do setor turístico da Belotur devem ser interpretadas conjuntamente com as atribuições que lhe foram conferidas pela Lei Municipal n. 10.823/2015, a qual dispõe especialmente sobre: a PolMT, o PlaMT (que, de acordo com o 6º, deve ser elaborado pela Belotur), o Sistema Municipal de Turismo (SMT) e o Fumtur, conferindo responsabilidade à entidade, em seu art. 3º de:

[...] implementar a Política Municipal de Turismo, planejar, fomentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito municipal, regional, nacional e internacional, neste último caso, em conjunto com a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais - Smari.

Ressalta-se que, após a referida lei a Belotur passou ao status legal de órgão central da SMT, cabendo-lhe *a coordenação e a execução dos programas de desenvolvimento do turismo,*

sendo ampliada a atuação da entidade, uma vez que *como órgão central do sistema, deve orientar suas atividades na consecução dos objetivos da PolMT, enumerados em seu art. 5º.*

No tocante à perspectiva orçamentária, a auditoria relatou que no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2018-2021 constou um único programa sob responsabilidade da Belotur, conforme demonstrado na Tabela abaixo:

TABELA 2.1

Programa n. 86 do PPAG de Belo Horizonte 2018 - 2021

id	descrição
Programa 86 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	
Objetivo -	Crescimento do fluxo turístico e aumento da taxa de permanência na cidade
Público Alvo	População e visitantes da cidade de Belo Horizonte
Justificativa	Promover e divulgar Belo Horizonte, no sentido de atrair turistas e eventos, que ocorrerão para o desenvolvimento de turismo da cidade
Indicadores	Taxa de ocupação hoteleira média e pernoite na cidade, percentual do ISSQN turístico, fluxo de turista na cidade.

FONTE: Elaboração própria com dados PPAG 2018-2021

Constam, ainda, algumas ações de responsabilidade da Belotur no Programa 302 - Belo Horizonte Cidade Inteligente, a saber: *posicionamento turístico de Belo Horizonte, qualificação da informação em prol de uma melhor experiência turística em Belo Horizonte, programa de atração de eventos nacionais e internacionais e promoção do destino de Belo Horizonte.*

Acrescente-se que a entidade orienta suas ações utilizando, ainda, instrumentos de planejamento como: Planejamento Estratégico da Belotur 2017-2021, Plano de Negócios, Contrato de Metas, Plano de Marketing Turístico de Belo Horizonte (PMKT), Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Belo Horizonte (PDITS- Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Belo Horizonte) e Avaliação Ambiental Estratégica de Belo Horizonte (AAE- Avaliação Ambiental Estratégica de Belo Horizonte).

Importante destacar que o PDITS e a AAE (ainda em versão preliminar) estão inseridos no âmbito do Prodetur Nacional que, define-se como *um programa federal sob a gestão do Ministério do Turismo, pelo qual esse órgão operacionaliza investimentos financiados por parceiros internacionais e orienta tecnicamente as propostas estaduais e municipais de desenvolvimento sustentável do turismo*”, conforme abaixo explicitado:

o desenvolvimento do estudo de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) de Belo Horizonte, integrado aos mecanismos de planejamento do setor do turismo no município, consiste de um processo formal de avaliação dos possíveis impactos ambientais das decisões estratégicas de política, planos e programas para a região. Trata-se de recomendação expressa no Manual de Gestão Socioambiental do Prodetur Nacional, bem como atende exigência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), principal financiador dos recursos para implementação das iniciativas apontadas no PDITS.

Neste ínterim, *o PDITS foi elaborado em 2014 e consta no próprio plano:*

O PDITS, em função da abrangência de seu diagnóstico e do conjunto de estratégias e ações resultantes, pode ser considerado como um marco no planejamento do turismo de Belo Horizonte, constituindo-se em um instrumento de planejamento estratégico de

importância fundamental para orientar e promover o processo de desenvolvimento turístico sustentável na Capital mineira.

Desta forma, a equipe técnica enfatizou que o PDITS continha um plano de ação cuja Coordenação seria de responsabilidade da Belotur, constando nele ações financiadas pelo Prodetur e outras ações que dependeriam de recursos da Belotur ou da PBH, sendo que em uma dessas ações constava que o referido plano deveria ter sido atualizado em 2017.

A equipe auditora salientou que *o Prodetur Nacional foi descontinuado pelo Ministério do Turismo e substituído pela Programa Prodetur+Turismo em 2018, não sendo mais possível tal atualização com recursos do mesmo.*

Relativamente ao PMKT (Plano de Marketing Turístico de Belo Horizonte), este foi elaborado em 2014, por meio de uma consultoria contratada por concorrência, sendo seu principal objetivo “impulsionar o turismo na cidade, cabendo à Belotur a liderança para se atingir os seus objetivos específicos, quais sejam

- gerir a imagem de Belo Horizonte como destino turístico;
- aumentar o fluxo turístico na cidade e, principalmente, a receita gerada pelo turismo, incrementando a permanência e o gasto;
- integrar os canais e melhorar a qualidade da informação turística na cidade;
- ampliar a notoriedade dos produtos de BH com maior potencial motivador; e
- ampliar a atração de eventos de pequeno e médio porte, e eventos temáticos.

A unidade auditora salientou o objetivo que norteia o Planejamento Estratégico da Belotur 2017-2021, a saber: *visa ser um instrumento técnico que oriente os gestores na tomada de decisão e, principalmente, dotar a Belotur de uma metodologia de trabalho para liderança e proatividade*, ressaltando que este plano cita o PMKT como uma de suas referências internas, e ainda estabelece “5 (cinco) diretrizes estratégicas que orientam a empresa no seu período de vigência”, a saber:

- a) desenvolvimento e estruturação dos produtos, equipamentos, serviços e eventos turísticos;
- b) aprimoramento do marketing e promoção de Belo Horizonte;
- c) aprimoramento de políticas de monitoramento e avaliação do setor turístico;
- d) fortalecimento institucional e da governança do turismo;
- e) desenvolvimento socioeconômico e sustentável da atividade turística.

Vale ressaltar que, como desdobramentos táticos e operacionais do Planejamento Estratégico da Belotur, *“os Planos de Negócios da Belotur são elaborados anualmente e têm por objetivo planejar, estruturar, executar e monitorar os projetos prioritários da Belotur para o respectivo ano de sua vigência*, destacando que os planos de 2018 e de 2019 citam ambos os PDITS e PMK como sendo *a base de informações estratégicas da Belotur.*

Por fim, tem-se, ademais, o Contrato de Metas, definido como sendo um *instrumento firmado anualmente, desde 2017, entre o Chefe do Poder Executivo Municipal (coordenado e monitorado pela SMPOG), a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e a Belotur*, possuindo metas anuais para Belotur, de forma isolada ou em conjunto com outros órgãos, com indicadores passíveis de monitoramento.

O relatório destacou que a Belotur, foi criada com o intuito de *cumprir as finalidades e os objetivos determinados pela legislação*, sendo uma empresa pública de direito privado, constituindo-se como Sociedade Anônima e, por conseguinte, regida pelo seu Estatuto e pelas Leis Federais n. 13.303, de 30 de junho de 2016 e n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976 e demais legislações aplicáveis.

Neste passo, o relatório técnico reiterou que a *administração da Belotur é exercida pelo Conselho de Administração (CA-Conselho Administrativo) e pela Diretoria Executiva, sob a fiscalização do Conselho Fiscal*, cada um com suas competências estabelecidas no âmbito da Administração Pública.

No decurso da auditoria, para melhor conhecimento do objeto auditado, foram realizadas entrevistas preparatórias (não estruturadas) com cada Diretor da Belotur, excetuando o Diretor-Presidente, sendo verificado que a Diretoria de Eventos e a Diretoria de Promoção e Marketing Turístico desempenham a atividade finalística da Belotur.

Por sua vez, registrou-se que a Diretoria de Políticas de Turismo e Inovação desenvolve atividades de apoio à atividade finalística mediante:

- pesquisas e dados sobre turismo;
- coordenação das políticas de turismo;
- realização de ações para o fortalecimento do atendimento ao turista na cidade em conjunto com os demais atores privados (agências de viagem, guias de turismo, associações de restaurantes, taxistas, guarda municipal etc.).

Evidenciou-se a atuação do Observatório do Turismo, nesta Diretoria, *responsável por realização de pesquisas de demanda turísticas dos principais eventos apoiados/patrocinados pela Belotur e da contratação de pesquisa e capacitação para evidenciar o retorno financeiro que esses eventos geram para o município.*

Com relação à Diretoria de Administração e Finanças, cabe a esta exercer atividades intrinsecamente ligadas à gestão e governança, como:

- dirigir, coordenar e controlar as atividades administrativas, orçamentárias, financeiras e contábeis da empresa, zelando pela eficiência dos controles;
- encaminhar as informações necessárias para a elaboração do relatório de controle interno;
- competências relacionadas a administração de recursos humanos; e
- implementar e monitorar política de Tecnologia da Informação e Comunicação.
- análise das prestações de contas dos editais de auxílio financeiro concedidos pela Belotur para realização de eventos.

Em sua análise, a equipe auditora informou que consta no relatório de auditoria que *o Estatuto sofreu alteração recente, na Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária de 12/6/2020, para promover a mudança de endereço da empresa*, ocorrendo outras mudanças, destacando a competência dessa diretoria que era de elaborar o relatório de controle interno e, atualmente, encaminha informações necessárias à elaboração do Relatório de Controle Interno para acompanhamento da prestação de contas anual ao órgão responsável do Município.

Informou, ainda, que, segundo os entrevistados, o principal evento apoiado e patrocinado pela Empresa é o carnaval, evento este que envolve todas as diretorias, exigindo esforços, planejamento e execução aproximadamente de 06 meses, levando cerca de 4,1 milhões de foliões à rua e 815.000 mil visitantes, envolvendo, também articulação de outros órgãos da prefeitura (Secretaria da Saúde, Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte, Polícia Militar, Superintendência de Limpeza Urbana) como também o Ministério Público de Minas Gerais e associações de bairro afetados pelo evento.

Segundo o relatório de auditoria, outro evento que envolve um planejamento significativo da Belotur é o Arraial de Belo Horizonte, realizado todos os anos em junho/julho, perdendo em complexidade para o Carnaval e é planejado e executado em cerca de 3 meses.

Foram destacados pela presente auditoria outras ações realizadas pela Belotur, quais sejam:

- a) o programa Belo Horizonte 4 Estações, o qual realiza editais visando a concessão de auxílio financeiro para atrativos, equipamentos culturais (teatros, cinemas, bibliotecas, galerias etc.) serviços e eventos para cada estação do ano;
- b) gestão dos Centros de Atendimento ao Turista (CAT) de Belo Horizonte;
- c) realização da parada do orgulho LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros);
- d) coordenação do programa que propõe posicionar Belo Horizonte e região como Polo Turístico Gastronômico de relevância por meio de ações de resgate de produtos e ingredientes da região, oferta de roteiros de experiência, culminando na valorização da gastronomia e cultura mineira e contribuindo para o desenvolvimento econômico do setor;
- e) coordenação da candidatura de Belo Horizonte junto à Rede das Cidades Criativas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pela Gastronomia;
- f) programa Futurismo – Programa de Pesquisa e Inovação turística com o objetivo de elaborar modelos para mensuração dos impactos econômicos do setor por meio de pesquisa, tecnologia e processos de inovação;
- g) lançamento de editais em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas (SEBRAE) para a realização de Hackathons para desenvolvimento de soluções inovadoras para o turismo.

Por derradeiro, o relatório destacou o lançamento do novo site da Belotur no último quadrimestre do exercício de 2019, onde constam os eventos e atrativos turísticos apoiados/patrocinados pela Empresa, mas também outros eventos e atrativos que acontecem na cidade, bem como a preocupação em atender a interesses específicos dos turistas e moradores da capital, como *por exemplo arte e cultura, ao ar livre e esportes, atividades gratuitas e compras. Neste site, aqueles que desejam investir em Belo Horizonte também ganharam um espaço com tópicos como informações estratégicas, principais setores da economia da Capital e sobre como investir.*

3. OS PRINCÍPIOS BALIZADORES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE TURISMO

Este capítulo avalia *em que medida as políticas desenvolvidas pela Belotur, órgão central do SMT, alinham-se aos princípios balizadores da atividade turística delineados na PolMT.*

Para tanto, ressaltou o art. 4º da Lei Municipal n. 10.823/2015 que estabelece:

Art. 4º - A Política Municipal de Turismo é a estabelecida nesta lei, seguindo as diretrizes, metas e programas definidos pela Lei Geral do Turismo, pelo Conselho Nacional de Turismo e seu Plano Nacional, bem como pelo Conselho Estadual de Turismo de Minas Gerais e sua política estadual. Parágrafo único - A Política Municipal de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização e do desenvolvimento econômico e social justo e sustentável (grifo nosso)

A equipe técnica explanou sobre a livre iniciativa, descentralização e desenvolvimento econômico sob a ótica da lei supramencionada.

Define a livre iniciativa como *o atributo de um mercado em que todos os agentes têm condições de, caso queiram, atuar. É caracterizado pela minimização de obstáculos de ordem institucional, estrutural e financeira. Nesse contexto, uma política pública que promova e*

viabilize a livre iniciativa no segmento do turismo deve visar à redução desses obstáculos, viabilizando que os agentes possam ofertar no mercado bens e serviços com potencial turístico.

Esclareceu que a abordagem acerca do conceito de descentralização será sob duas diferentes perspectivas, quais sejam:

- i) descentralização geográfica, entendida como a distribuição dos serviços e produtos prestados pela Belotur ao longo do território municipal;
- ii) descentralização administrativa, entendida como a capacidade de a Belotur, na condição de coordenadora do SMT, articular, com os demais atores desse sistema, as políticas públicas em prol do turismo municipal.

Por fim, enfatizou que *o desenvolvimento econômico e social justo e sustentável se relaciona à possibilidade de a Belotur modificar a realidade municipal, utilizando a cadeia do turismo como indutor do crescimento econômico, sem abdicar, contudo, das diretrizes de justiça social e sustentabilidade ambiental.*

3.1- Livre iniciativa

Esclareceu que não foram encontradas ações de desalinhamento da empresa ao princípio da livre iniciativa e que, observaram-se ações de fomento realizadas no período de 2017-2019 pela Belotur abarcando setores diversos da cadeia produtiva do turismo municipal, que permitiu acesso de agentes de todos os segmentos do mercado, sendo considerado boa prática.

Enfatizou que examinando os recursos públicos financeiros aplicados, constatou-se que estes possibilitaram a realização de aproximadamente 435 atividades turísticas para o município e que, através do exame dos procedimentos administrativos referentes aos auxílios providos e aos instrumentos editais, e que a distribuição dos recursos foi feita por meio de critérios de julgamento objetivos que primaram pela *transparência e a publicidade de forma a facultar a qualquer interessado a participação no certame, exigindo-se a comprovação de que a atividade candidata ao recebimento do recurso tenha potencial turístico.*

Ressaltou que, dentro desta cadeia produtiva, destacaram-se eventos tais como: turismo gastronômico, esportivo, religioso, cultural, acadêmico, ecológico, de negócios, de eventos etc., indicativo de que a política de subvenções empreendida pela Belotur pode ser considerada abrangente, uma vez que vários outros setores que poderiam estar excluídos do mercado de turismo, sendo aprovados, poderão receber o auxílio ofertado pelo Poder Público, tendo a oportunidade de participar deste nicho de mercado, sendo, assim, considerada tal atitude de livre iniciativa, uma vez que coaduna-se com o princípio da livre iniciativa preconizado na PolMT.

3.2 – Descentralização

Relativamente a este item o estudo técnico dividiu-o em tópicos, onde serão abordados aspectos de descentralização sob o ponto de vista geográfico e administrativo das atividades desenvolvidas pela Empresa.

3.2.1 -Aspectos da descentralização sob o ponto de vista geográfico

Neste tópico foi verificado que o a região centro-sul recebeu um volume significativo das atividades que receberam auxílio financeiro da Belotur, contrariando o princípio da descentralização contido na PolMT, pois, marginaliza regiões periféricas do município, como regiões Norte, Barreiro e Venda Nova, cerceando-as do turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Critérios

A equipe auditora asseverou que foi utilizado como principal critério o art. 4º, parágrafo único da Lei Municipal n. 10.823/2015, que preconiza a descentralização como um dos princípios balizadores da PolMT, ressaltando que se pode utilizar como parâmetro *as normas do Plano Diretor do município, Lei Municipal n. 11.181, de 9 de agosto de 2019, em especial os arts. 5º, VIII; 6º, II; e 8º, caput, que propõem, em alguma medida, a descentralização dos serviços ofertados à população em todo o território municipal. De forma análoga, o Plano Diretor anterior, positivado na Lei Municipal n.7.165/1996.*

Evidências / Análises

A equipe auditora pontuou que analisando os dados apresentados constatou-se que entre 2017 e 2019, durante todo o período a Belotur realizou cerca de 435 atividades com potencial turístico utilizando recursos públicos.

Neste passo solicitou acesso físico aos autos dos processos administrativos relativos aos instrumentos de concessão do recurso a eventos bem como às prestações de contas respectivas de cada evento realizado e registrou que se realizou referenciamento geográfico desses 435 eventos, em que cada evento seria realizado, identificando endereço (logradouro, bairro e regional, sempre que possível).

Assim, o relatório foi consolidado constando a distribuição dos eventos realizados desagregados por categoria (blocos caricatos e escolas de samba de carnaval, blocos de rua de carnaval, quadrilhas de festa junina ou eventos diversos), e também por região administrativa do município (Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Norte, Noroeste, Oeste, Pampulha, Venda Nova) em que o evento ocorreu.

O estudo registrou tais dados no Anexo I e consolidou os resultados relativos ao número de eventos auxiliados em cada regional administrativa na Tabela 3.1.

Registrou, ademais, que, na referida tabela, *durante o período de referência, mais da metade (55,17%) do total de atividades com potencial turístico fomentadas pela Belotur nos últimos três anos foram desenvolvidas na regional Centro-Sul de Belo Horizonte e as regionais Norte, Barreiro e Venda Nova sediaram, juntas, apenas 5,5% dos eventos patrocinados pela empresa auditada no período, representando um percentual baixo, incompatível com o princípio da descentralização.*

O relatório técnico demonstrou na Tabela 3.2, o volume de recursos direcionados aos eventos de cada regional administrativa do município, evidenciando que *durante o período de referência mais da metade (54,09%) dos recursos direcionados pela empresa auditada à subvenção de atividades com potencial turístico foram em benefício de atividades na regional Centro-Sul, enquanto a regional Norte recebeu somente 0,23% do capital repassado.*

Neste íterim, ressaltou, ainda, que *as regionais Leste, Nordeste e Venda Nova também receberam percentual pouco significativo dos recursos repassados, se comparado ao montante recebido pela regional Centro-Sul, evidenciando a centralização dos investimentos realizados na política pública analisada.*

Ademais, foi identificada *alta concentração intrarregional dos eventos realizados na Pampulha, em que os 8 (oito) eventos realizados no Mineirão receberam quase metade dos recursos direcionados aos 33 (trinta e três) eventos sediados na regional.*

Pontuou que outras distorções relevantes relativas à distribuição dos recursos são as regionais Oeste, onde *04 eventos realizados no Expominas correspondem a cerca de 40,27% dos recursos destinados aos 22 eventos (vinte e dois) eventos sediados na regional; e Barreiro, em que 2 (dois) eventos correspondem 76,23% dos recursos destinados aos 10 (dez) eventos sediados na regional*

Causas / Efeitos

Analisando os fatos apresentados, a equipe auditora verificou que, a concentração dos eventos patrocinados na regional Centro-Sul, deveu-se a dois fatores, sendo o primeiro a *definição institucional do município de realizar dois eventos de grande porte na regional Centro-Sul: os desfiles relacionados ao Carnaval, que ocorrem na Av. Afonso Pena; e a apresentação das quadrilhas juninas, que ocorre na Praça da Estação.*

Sendo assim, explicitou que como consequência disto, parcela significativa dos recursos públicos relativos a este quesito é destinada a eventos que ocorrem numa única regional administrativa de forma centralizada.

O segundo fator, deve-se ao fato da atratividade de realizar um evento na regional Centro-Sul, sendo esta uma região geograficamente central, facilitando a locomoção do público oriundo de outras regionais, contando com a convergência da maioria das linhas de ônibus em direção à região central da cidade e, ainda, por possuir uma clientela média com maior poder aquisitivo – vide o maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal que os bairros dessa regional apresentam.

Acrescentou, também, o fato de se gozar de uma estrutura mais bem preparada – conforme constatado em consulta ao Índice de Qualidade da Vida Urbana, o que poderia levar os empreendedores que concorrem aos recursos das políticas públicas em questão preferir, assim, realizar eventos na região Centro-Sul, em detrimento das demais.

Por outro lado, o estudo técnico afirma que, diante da premissa constitucional de que *o turismo é um vetor de desenvolvimento social e econômico*, é evidente que a ausência de eventos com potencial turístico em determinados pontos da cidade tende a prejudicar o desenvolvimento local, uma vez que a regional não seria contemplada com a geração de empregos, bem como injeção de recursos oriundos de turistas, que arrefeceria o seu potencial de desenvolvimento.

Em vista disto, ressalta que fica claro o motivo pelo qual o legislador positivou o *princípio da descentralização*, como balizados da PolMT (Política Municipal de Turismo), visando que o município fosse contemplado de forma homogênea com investimentos.

De outra forma, esclareceu que *a concentração dos eventos auxiliados financeiramente na regional Centro-Sul acarretaria a perpetuação de um modelo monocêntrico de cidade, afinal, se não houver investimentos significativos nas regionais periféricas, a Centro-Sul será sempre mais atrativa para a realização de eventos com potencial turístico, retroalimentando o cenário pouco isonômico que existe atualmente.*

Explicitou que se perderia a oportunidade de aplicar a política pública como plataforma de desenvolvimento intrarregional efetiva, vez que cabe ao Poder Público *canalizar recursos em favor dessas regionais periféricas, de modo a torná-las mais atrativas para a realização de atividades turísticas.*

Boas práticas

Conforme estudo técnico, *nos editais de concessão de auxílio financeiro, a empresa conferiu a algumas categorias de eventos, pontuação extra para atividades realizadas fora da área da Av. do Contorno*, o que pode explicar o fato de os eventos da categoria “diversos” concentrarem-se menos na regional Centro-Sul comparando-se com as demais categorias.

Neste contexto, a equipe técnica esclareceu que, em que pese a boa prática, *ainda há espaço para melhorias no que tange à distribuição espacial dos recursos nessa categoria, já que*

algumas regionais administrativas receberam poucos recursos para desenvolver seu potencial turístico. A título de exemplo, a regional Norte não recebeu evento dessa categoria.

Conclusão

Ao final, a análise técnica concluiu que a política da Belotur de incentivo às atividades turísticas através de distribuição de recursos ao setor privado, privilegiando a regional Centro-Sul em detrimento das demais, desalinha-se com o princípio da descentralização, vez que esse modelo de negócios seria mais efetivo, contemplando de forma homogênea as diversas regionais administrativas do município em tela, fomentando, desta forma, o desenvolvimento social e econômico do município, o que corroboro.

Recomendações e benefícios esperados

Diante do exposto, recomendou-se à Belotur que *envide esforços para tornar mais atrativa a realização de eventos com potencial turístico nas demais regionais do município, a fim de consolidar o turismo como instrumento indutor do desenvolvimento econômico regional*, o que corroboro.

3.2.2 -Aspectos da descentralização sob o ponto de vista administrativo

A equipe técnica apontou três contextos que abarcam a descentralização administrativa das políticas públicas, relativas ao turismo, quais sejam:

- a atuação do COMTUR (Conselho Municipal de Turismo), órgão de natureza consultiva cujo propósito é orientar o município no manejo das políticas públicas relacionadas ao turismo;
- o objetivo de avaliar a estrutura e os serviços dos principais produtos turísticos de Belo Horizonte, uma vez que a gestão desses produtos é, na maioria das vezes de responsabilidade de outros agentes, públicos ou privados, sendo descentralizada. Sendo assim, cabe a Belotur, na condição de órgão central do SMT (Sistema Municipal de Turismo), o dever de articular com esses agentes, soluções no sentido de que a estrutura e os serviços dos produtos propiciem a melhor experiência para o turista, cumprindo, assim, os objetivos da PolMT;
- as condições estruturais dos CATs (Centro de Atendimento ao Turista) de Belo Horizonte, sob gestão da Belotur e do Mercado Central, tema que envolve a descentralização pelo fato de um dos CATs estar gerido pelo Mercado Central e também pelo fato de alguns dos itens avaliados estarem ligados à estrutura de pontos turísticos próximos aos CATs, que não estão sob a gestão da Belotur, o que demanda à empresa a responsabilidade *de aprimorar a estrutura dos CATs, diretamente ou em articulação com outros entes e órgãos, públicos ou privados.*

3.2.2.1 - Conselho Municipal de Turismo

Com relação a este tópico a equipe observou *integração deficiente e pouca influência do Comtur no desenvolvimento das políticas municipais de turismo e nas atividades da Belotur*, observando, ainda, *que as atribuições do órgão não vêm sendo cumpridas de maneira efetiva*, alegando que o Comtur *não está devidamente articulado e normas de seu regimento interno não vêm sendo cumpridas integralmente.*

CrITÉRIOS

Ressalte-se que no âmbito municipal, o Comtur foi instituído na Lei Municipal n. 10.823/2015, que assim prevê:

Art. 6º O Plano Municipal de Turismo será elaborado pela Belotur e pelo Conselho Municipal de Turismo - Comtur-BH, com o objetivo de ordenar as ações do setor público,

orientando o esforço do Município e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo, ouvidos os segmentos públicos e privados interessados, com o intuito de promover: (...)

Parágrafo Único - O Plano Municipal de Turismo terá suas metas e programas revistos a cada 4 (quatro) anos, em consonância com o plano plurianual, ou quando necessário, observado o interesse público.

Art. 7º - Fica instituído o Sistema Municipal de Turismo, composto pelos seguintes órgãos: (...) II – Comtur -BH, órgão colegiado de assessoramento superior, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SMDE, de caráter consultivo, que tem por finalidade propor diretrizes, oferecer subsídios e contribuir para a formulação da Política Municipal de Turismo, bem como acompanhar sua implementação, com vistas ao desenvolvimento do turismo no Município, em todas as suas modalidades;

Neste contexto, o estudo técnico ressaltou que o *Decreto Municipal n. 16.365/2016 dispõe sobre a organização e funcionamento do Comtur. O órgão é composto por 29 (vinte e nove) membros titulares, sendo 11 (onze) representantes do Poder Público e 18 (dezoito) representantes da sociedade civil organizada, vide art. 3º.*

Acrescentou que no *art. 5º do Decreto Municipal n. 16.365/2016 o funcionamento do Comtur deve ser detalhado por seu regimento interno, aprovado pela maioria absoluta de seus membros e publicado mediante portaria da SMDE.*

Asseverou que o regimento interno poderá ser adquirido na SMDE e que em seu art. 3º está definido que a Belotur fornecerá suporte técnico e administrativo ao Conselho, porém, foi constatado não ter sido encontrada publicação oficial de ato normativo que estabeleça o referido regimento.

Os gestores relataram em entrevista realizada pela equipe técnica que o Comtur esteve desativado durante alguns anos, mesmo estando previsto em lei, e que o mesmo foi instituído na atual conformação em 28 de junho de 2017 com a nomeação de todos os 29 membros conforme a previsão do Decreto Municipal n. 16.365/2016.

Evidências / Análises

Ato contínuo, a equipe analisou as atas de reuniões do Comtur que foram realizadas entre 2017 e 2019, solicitadas pela SMDE, relatando que quatro representantes da equipe de auditoria estiveram presente na 8ª reunião do referido Conselho, em 23/10/2019 a fim de observar os trabalhos desenvolvidos.

Ao final, consta que foi enviado um breve questionário aos membros da sociedade civil integrante do Comtur para que avaliassem a participação da sociedade na construção de políticas municipais de turismo por meio do Comtur.

Preliminarmente, tem-se que as reuniões do Conselho são abertas ao público, contudo, observaram que a ocorrência as reuniões e os assuntos tratados não são divulgados ao público externo, no sentido de *ampliar seu acesso a outros interessados no turismo da capital que não possuam representação na composição do órgão.*

Segundo a equipe inspetora, ficou evidenciado que não houve publicação da realização das reuniões em nenhum veículo de acesso público e, ainda, dos 7 conselheiros que responderam ao questionário, 04 responderam negativamente à segunda pergunta: *Caso você não compareça a uma reunião do Conselho, tem acesso à informação relativa aos assuntos tratados?*

Ademais, constatou-se que as reuniões ordinárias não são realizadas com a periodicidade prevista no regimento interno, em seu art. 15, inciso I, que prevê reuniões ordinárias a cada

dois meses, resultando em pelo menos 06 reuniões anuais e que em 2017 foram realizadas somente 02(duas) reuniões e em 2018 e 2019, somente 03(três) a cada ano.

Neste ponto, no questionário respondido, 06 dos 07 conselheiros consideraram adequada a frequência de reuniões, fato que indica a necessidade de revisão do regimento.

Outro aspecto considerado pela equipe inspetora refere-se ao fato de a maioria das reuniões serem exclusivamente expositivas, apresentando as atividades desenvolvidas pela Belotur aos membros, sem haver participação ativa nos encontros, o que compromete o caráter consultivo do órgão, explicitando que *entende-se como a participação propositiva e crítica dos conselheiros, apresentando sugestões aos trabalhos da Belotur e trazendo as demandas da sociedade civil para o setor de turismo que não estejam sendo atendidas pelas políticas públicas atuais.*

Entretanto, a equipe inspetora ressaltou que a Belotur vem corrigindo esse problema apontado pela equipe nas reuniões recentes, sendo observado na 7ª Reunião Ordinária que a empresa envidou esforços para alterar tais reuniões objetivando ampliar o engajamento das entidades representativas da sociedade civil, definindo *apresentação de temas, demandas e informações relacionadas à área de atividade correlata de cada entidade, de modo a ampliar o conteúdo da pauta para além do modelo de informe e prestação de contas do setor público.*

A equipe inspetora participou da 8ª Reunião, a primeira dentro da nova estrutura, e observou a *exposição de uma linha de crédito proveniente do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais para setores afetos ao turismo, o que despertou interesse e levou a maior participação dos conselheiros presentes.*

Neste sentido, a equipe elaborou outras considerações alegando que, apesar da mudança recente ocorrida, observou-se nas atas de reuniões a ausência de registro de discussões sobre as diretrizes e o acompanhamento do PlaMT, sendo esta uma das atribuições do conselho, nos termos do art. 7º, inciso II, da Lei Municipal n. 10.823/15 e do art. 1º do seu regimento interno, havendo apenas aprovação da minuta do PlaMT na ata da reunião ocorrida em 26/10/2017, sem efetivo debate no decorrer da reunião.

Apontou, ainda, que o PlaMT não foi monitorado, tampouco rediscutido em reuniões posteriores, verificando-se que o referido plano não foi instituído no município através de lei ou decreto do Poder Executivo, podendo o Comtur atuar na articulação de sua aprovação como política pública municipal, de acordo com o previsto no ar. 2º, incisos II, VII e X do Decreto Municipal n. 16.365/2016.

Informou que, apesar da recente mudança, não se verificou em nenhuma das atas de reunião o registro de discussões sobre as diretrizes e o acompanhamento do PlaMT, o que constitui uma das principais atribuições do conselho, nos termos do art. 7º, inciso II, da Lei Municipal n. 10.823/15 e do art. 1º do seu regimento interno, constando apenas a aprovação da minuta do PlaMT na ata da reunião de 26/10/2017, feita sem efetivo debate durante a reunião.

Ressaltou que o PlaMT não foi monitorado ou rediscutido em reuniões posteriores nem formalmente instituído no município, seja via projeto de lei ou decreto do Poder Executivo, podendo o Comtur atuar na articulação de sua aprovação como política pública municipal, conforme previsão do art. 2º, incisos II, VII e X do Decreto Municipal n. 16.365/2016.

Prosseguindo a análise técnica, comprovou-se que nas atas não se constatou a validação do Plano de Negócios da Belotur junto ao Comtur, embora previsto no art. 2º, inciso I, alínea “c” do regimento interno do Conselho, entretanto, observou-se que no referido plano, relativo aos anos de 2018 e 2019, há previsão de promover acompanhamento junto ao Conselho.

Todavia verificou-se somente uma exposição da Belotur sobre suas atividades recentes sem a contribuição do Comtur para o direcionamento e aprimoramento da atuação da Belotur.

Neste sentido, a equipe elucidou que através da aplicação do questionário pôde-se observar elementos que indicaram articulação deficiente do órgão e pouca influência na política de turismo do município, bem como pouco engajamento dos membros do conselho, fato constatado pelo número de respostas ao questionário, sendo respondido somente por 07 dos 15 membros da sociedade civil e, ainda, pela análise das atas de reuniões onde verifica-se que quase não são registradas manifestações dos membros que não fazem parte do quadro da empresa.

A equipe pontuou indicativos de deficiência de articulação e influência do Comtur, no questionário enviado, quais sejam - *três dos sete conselheiros afirmaram que o Conselho ainda não contribuiu para o desenvolvimento de políticas públicas de turismo no município; três conselheiros responderam que as demandas da sociedade civil não influem nas atividades desenvolvidas pela Belotur; e dois conselheiros consideraram que, por vezes, os membros da sociedade civil não possuem espaço para apresentar as suas demandas no Comtur.*

Em vista disto, no espaço aberto para sugestões do questionário, foi citada participação maior do Conselho na construção dos projetos elaborados pela Belotur.

Na oportunidade, foi observada a questão acerca da implementação de Câmaras Temáticas no âmbito do Conselho, nos moldes da esfera Estadual, uma vez que a instituição das referidas Câmaras foi deliberada e aprovada na primeira reunião da atual organização do Conselho, sendo previstas no Regimento Interno do órgão nos arts. 13 e 14, entretanto, sem ser efetivada sua operacionalização.

A análise técnica ressaltou que, de acordo com o regimento interno, é função das Câmaras temáticas:

Art. 13. O Comtur-BH terá Câmaras Temáticas, com o objetivo de descentralizar o exame e/ou proposta de planos, programas, projetos e ações pertinentes às competências e responsabilidades do Conselho, e democratizar a participação da comunidade turística na discussão de assuntos de interesse específico, ampliando e aprofundando o âmbito de atuação do conselho.

Foi reiterado que *a ausência das câmaras temáticas compromete o caráter democrático do conselho e a instituição delas poderia ampliar e aprofundar a atuação do Comtur* e, em espaço aberto, com sugestões no questionário aplicado, ressaltou-se a necessidade de tais Câmaras no Conselho.

Causas e efeitos

A respeito deste tópico, a equipe técnica destacou as causas motivadoras dos achados supramencionados, quais sejam:

- a rearticulação recente do Comtur, após longo período de inatividade;
- ausência de acompanhamento das atividades do Conselho por parte da SMDE, a qual se encontra vinculado;
- o pouco interesse dos diferentes membros em participar ativamente do Comtur, possivelmente por deficiências ou lacunas em sua composição.

Relativamente aos efeitos e riscos da referida situação, a análise técnica constatou a pouca influência da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas para o turismo do município e ressaltou que em face do atual estado de articulação do conselho, este fato

compromete a efetividade do órgão e dificultando o cumprimento das finalidades para o qual foi destinado.

Alegou que a ausência de avaliação e monitoramento efetivo do PlaMT faz com que o principal objetivo do Comtur (propor diretrizes, oferecer subsídios e contribuir para a formulação da PolMT) não seja atendido.

Conclusão

Em sua análise conclusiva, a equipe afirmou que como consequência de tais efeitos e riscos tem-se que *o Comtur está pouco articulado e não influi efetivamente no desenvolvimento de políticas públicas para o turismo do município*, o que compromete a descentralização apregoada na PolMT, vez que tal Conselho é instrumento de participação da sociedade na gestão do turismo no município, e, conseqüentemente, a existência de tal deficiência concentra a gestão do turismo na Belotur e no município, o que corroboro.

Recomendações

Com base nesta análise, a equipe de auditoria propôs as seguintes recomendações aos gestores, o que corroboro:

a) ao Comtur:

- divulgar publicamente a realização das reuniões e publicar as atas do Conselho;
- definir plano de trabalho anual para o conselho, contemplando reuniões ordinárias com a periodicidade exigida pelo regimento;
- incluir o acompanhamento do PlaMT nas atividades do Comtur;
- promover a implementação de Câmaras temáticas, nos termos definidos no art. 13 do Regimento Interno;

b) à Belotur:

- promover a validação de seu plano de negócios anualmente junto ao Comtur;
- realizar consultas prévias junto ao Conselho a respeito de seus principais projetos.

Benefícios esperados

Ao longo do relatório, a unidade técnica ressaltou os benefícios mais significativos esperados após o acatamento das recomendações, de acordo com cada aspecto analisado, a saber:

Com a implementação das recomendações supramencionadas espera-se que ocorra o fortalecimento do Comtur como órgão de integração dos responsáveis pelas políticas públicas de turismo e interlocução entre o poder público e a sociedade civil, de modo a se aprimorar o fomento da atividade turística no Município.

3.2.2.2 - Estruturas e serviços dos produtos turísticos

A equipe observou que a gestão descentralizada do turismo possibilitou a ocorrência de deficiências na estrutura e nos serviços dos principais produtos turísticos no município, enfatizando, o que compromete o satisfatório atendimento ao turista, citando o Conjunto Moderno da Pampulha, conforme os critérios abaixo discriminados a avaliação dos roteiros de observação.

Crítérios

Os critérios realizados para constatação foram:

- a) a Lei Municipal n. 10.823/2015 (PolMT), notadamente os incisos VI do art. 5º e IV do art. 8º que preconizam as atribuições da Belotur, enquanto órgão central do sistema de turismo, relacionadas aos produtos turísticos de Belo Horizonte;
- b) a Lei que autorizou a criação da Belotur (n. 3.237/1980) a qual, no parágrafo único do art. 15 (itens 1 e 6), atribuiu-lhe competências relacionadas aos produtos turísticos de forma geral e a itens avaliados nos roteiros de observação;
- c) itens e aspectos avaliados nos roteiros de observação direta aplicados pela equipe de auditoria elaborados com base no *Técnica de Observação Direta Identificada* do TCU, associada com alguns critérios de avaliação específicos para o turismo da técnica denominada *diagnóstico qualitativo*, prevista no protocolo Tourqual;
- d) o Dossiê de candidatura do Conjunto Moderno da Pampulha para Inclusão na Lista do Patrimônio Mundial (2014), o qual possui ações de competência da Belotur relacionadas aos produtos turísticos e a itens avaliados nos roteiros de observação;
- e) o PMKT que estabelece a metodologia utilizada pela equipe de auditoria para selecionar os produtos turísticos que seriam avaliados nos roteiros de observação e ainda, elenca as cidades concorrentes de Belo Horizonte no turismo de negócios e de eventos, as quais serviram como parâmetro de comparação em alguns itens avaliados nos roteiros de observação;
- f) o Planejamento Estratégico da Belotur 2017-2021 que prevê diretrizes estratégicas ligadas diretamente aos produtos turísticos da cidade (Item 5 – Diretrizes Estratégicas);
- g) os Planos de Negócios da Belotur de 2018 e de 2019 que estipulam ações relacionadas aos produtos turísticos e a determinados itens avaliados nos roteiros de observação e nas entrevistas;
- h) o Estatuto Social da Belotur que prescreve, especificamente em seus arts 3º (V e XII) e 38 (VIII), as competências da empresa em relação ao levantamento, análise e compartilhamento de informações turísticas;
- i) os objetivos do Programa 086 do PPAG 2018-2021, sob responsabilidade da Belotur e intrinsecamente relacionados aos produtos turísticos;
- j) pesquisas de satisfação do turista realizadas pelo Observatório do Turismo;
- k) as ações recomendadas pela AAE à Belotur, relacionadas aos produtos turísticos da cidade;
- l) comentários do sítio TripAdvisor, notadamente sobre a lagoa e orla da Pampulha;
- m) o livro Tourqual - Gestão da Qualidade em Destinos e Equipamentos Turísticos, pelo qual alguns critérios de avaliação específicos do setor turístico foram incorporados nos roteiros de observação.

Evidências / Análises

Impende destacar que a estratégia metodológica adotada foi a aplicação de métodos de pesquisa documental e pesquisa não experimental evidenciando-se diferentes técnicas como descritas a seguir:

- coleta de dados: *foram adotadas as técnicas de observação direta, entrevista, questionário e de utilização de dados existentes; na análise dos dados obtidos, utilizou-se das técnicas de análise de conteúdo e de triangulação;*

- técnica de observação direta, para avaliação dos produtos turísticos: *foi adotada, como base para elaboração dos roteiros de observação, a “Técnica de Observação Direta Identificada”, associada com alguns critérios de avaliação da técnica denominada*

“diagnóstico qualitativo”, prevista no protocolo Tourqual. Em ambas as técnicas, o pesquisador imerge no ambiente de pesquisa, com a ressalva de que o protocolo Tourqual possui critérios específicos voltados para diagnosticar a qualidade de serviços turísticos.

Neste contexto, a análise enfatizou o conceito dado a “produto turístico”, já mencionado no presente relatório, a saber:

Entende-se por “produto turístico” o recurso que permite a realização de uma ou várias atividades turísticas, ou seja, a essência de um produto turístico é sempre uma atração em conjunto aos serviços, equipamentos e infraestruturas necessárias que permitem a estadia do visitante local”.

Esclareceu que, com o intuito de adequar o tempo e os recursos disponíveis na execução da auditoria nos produtos turísticos, foram selecionados aqueles considerados no PMKT (Plano de Marketing Turístico de Belo Horizonte) como produtos de categoria *Estrela* e *A*, nos segmentos: museus e equipamentos culturais; praças, mirantes e áreas urbanas; e mercados, feiras e compras, sendo assim, reiterou que a avaliação contemplou os produtos demonstrados na TABELA 3.3.

TABELA 3.3
Produtos Turísticos Avaliados

Conjunto Estrela	Conjunto Moderno da Pampulha	Produto A
Museu de Arte da Pampulha -		Memorial Minas Gerais - Vale
Casa do Baile		Museu de Artes e Ofícios
Casa Kubitscheck		Museu das Minas e do Metal
Casa do Baile		Praça da Liberdade
Igreja São Francisco de Assis		Mercado Central
Iate Tênis Clube		

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Plano de Marketing e Belo Horizonte

A análise técnica elucidou que, de acordo com a referida metodologia de avaliação dos produtos turísticos, no topo da hierarquia estão os produtos *Estrela*, seguidos pelos produtos *A*, *B* e “C”, conforme abaixo explicitado:

Do ponto de vista metodológico os produtos que alcançam o topo da hierarquia são considerados, pela sua excepcional potencialidade, como imprescindíveis para conhecer um determinado destino turístico, por isso mesmo são considerados como motivadores de fluxos turísticos, inclusive de mercados de longa distância, nacionais e internacionais (produtos “Estrela” e “A”). Os que ficam nas faixas intermediárias (produtos “B” e “C”) são identificados como complementares da oferta turística de um destino e importantes para ampliar o tempo de permanência dos visitantes (PMKT, 2014, p. 180).

Esclareceu que o Conjunto Moderno da Pampulha tornou-se o único produto “Estrela” de Belo Horizonte, por ter sido reconhecido pela Unesco, em 2016, como Patrimônio Cultural da Humanidade, optando-se, deste modo, avaliar também os principais produtos turísticos que o compõem.

A equipe de auditoria salientou uma das premissas do protocolo Tourqual que consiste na *adaptação dos roteiros aplicados a cada tipo de equipamento turístico* e reiterou que *adotar diferentes tipos de roteiros para avaliar diferentes processos integra o rol de recomendações encontradas na metodologia de Observação Direta do TCU*.

Em vista disto, ressaltou que foram elaborados roteiros distintos de acordo com o segmento dos produtos avaliados, constantes na TABELA 3.4.

A análise técnica relatou que quanto à avaliação da Orla da Lagoa da Pampulha e do espelho d'água e, ainda, itens específicos como limpeza do espelho d'água e odor da água, estes foram acrescentados no aspecto Ambiente, por sua especificidade. Explicou que tais roteiros *continham de acordo com o aspecto, a possibilidade de avaliação dos respectivos itens em “bom”, “regular”, “ruim” ou “N/A” (não se aplica)*, sendo realizada, portanto, uma visita técnica identificada em cada produto turístico avaliado.

Neste passo, a equipe registrou que os roteiros de observação de cada produto foram respondidos conjuntamente pela equipe nos dias 22/11 e 29/11, sendo apenas um roteiro para cada produto avaliado e ressaltou que, em razão da diversidade de tipos de produtos que foram avaliados, o item N/A foi aplicado nos itens cujo segmento foi *Atendimento ao Turista*.

Esclareceu que isto se deu porque, excetuando o item “atenção e cordialidade dos funcionários”, os serviços de atendimento ao turista como *visitas guiadas com diferentes abordagens dos equipamentos culturais em dias e horários distintos, exigiriam diversas visitas não identificadas ou a contratação de um guia turístico, o que poderia comprometer a objetividade e o resultado da avaliação do atendimento e, consumiria demasiado tempo e horas de trabalho da equipe*, contudo, a equipe técnica afirmou que tal limitação da avaliação do item “Atendimento ao Turista” não compromete aos demais itens e aspectos analisados.

Ato contínuo, antes de apresentar os resultados no roteiro de observação, a equipe de auditoria mencionou a responsabilidade da Belotur na promoção de ações intersetoriais, qualificando-a como líder e coordenadora das atividades do turismo de Belo Horizonte, entretanto, ressaltou que na elaboração da matriz Swot sobre a Belotur uma das fraquezas encontradas foi a *ausência de protagonismo da empresa no SMT em relação à manutenção de alguns equipamentos turísticos do Município*.

A empresa afirmou, no entanto, *que não detém a gestão dos equipamentos turísticos da cidade e que, tampouco, possui qualquer responsabilidade sobre o estado de conservação desses equipamentos*.

No entanto, tal alegação foi refutada pela equipe de auditoria por não estar de acordo com a legislação e os instrumentos de planejamento da Belotur, vez que, *embora não detenha a gestão desses equipamentos, conforme descrito nos tópicos 2.2 e 2.3 deste relatório, a Lei Municipal n. 10.823/2015 confere à Belotur o status de “órgão central do sistema municipal turismo”, atribuindo-lhe a responsabilidade de implementar a PolMT, coordenando e executando programas de desenvolvimento do turismo, destacando-se, nesse contexto, os objetivos de “consolidar os produtos turísticos como destino indutor, com vistas a atrair turistas regionais, nacionais e internacionais... e de “promover a melhoria da qualidade dos serviços turísticos prestados no Município*.

A equipe de auditoria acrescentou, ainda, que o Planejamento Estratégico da Belotur 2017-2021 estabelece como uma de suas estratégias o *Desenvolvimento e estruturação dos produtos, equipamentos, serviços e eventos turísticos*, ressaltando como desdobramento tático e operacional desse Plano de Negócios de 2018, subprojetos do “Programa de Estruturação e Qualificação”, ligadas aos produtos da cidade, quais sejam: *identificar as necessidades de operação e de infraestrutura turística e articular ações de melhoria destes aspectos na cidade, nos atrativos e equipamentos*.

Asseverou que a AAE (Avaliação Ambiental Estratégica de Belo Horizonte) atribui, também, ações diversas à Belotur (isoladamente ou em conjunto a outros órgãos) relacionadas aos equipamentos turísticos, dentre elas destacam-se:

- *valorização e gestão de atrativos e equipamentos turísticos;*
- *atualização do inventário turístico;*
- *ações ligadas à infraestrutura para desenvolvimento do Polo Turístico da Pampulha;*
- *restauração de pontos histórico-culturais;*
- *integração de base de dados do turismo com diversos setores e*
- *implementação de uma central de monitoramento com informações acumuladas acerca das operações do setor do turismo.*

Neste contexto, consta que a própria lei de criação da Belotur confere a ela planejar, implantar, administrar, supervisionar e fiscalizar Unidade e Complexos Turísticos, reiterando-se que no PPAG os objetivos contidos no Programa, quais sejam: crescimento do fluxo turístico e aumento da taxa de permanência na cidade, de responsabilidade da Belotur, relacionam-se intrinsecamente à qualidade dos produtos turísticos.

Desta forma, a equipe de auditoria enfatizou em sua análise que fica evidente o papel da Belotur na “promoção de ações de melhoria na gestão dos produtos turísticos da cidade”, mesmo que não esteja de forma direta sob sua gestão, uma vez que o órgão central do SMT (Sistema Municipal de Turismo) tem a responsabilidade legal e institucional de *propor e coordenar ações intersetoriais, com entidades públicas e privadas, visando o fortalecimento do setor na cidade.*

Sendo assim, a equipe de auditoria reiterou que, a fim de expor melhor os resultados obtidos nos roteiros de avaliação, apresentou a análise das evidências, com registros fotográficos, as quais foram examinadas separadamente, de acordo com o aspecto avaliado nos respectivos roteiros, quais sejam:

a) ambiente:

i - praça Dino Barbieri: o item “infraestrutura, equipamentos e manutenção” foi avaliado como “ruim” pela equipe de auditoria. No subsolo, os banheiros da praça estão interditados. Também foram encontradas rachaduras em bancos da praça; e lixo depositado em cavidade de escultura da praça;

ii. praça Alberto Dalva Simão: os itens “infraestrutura, equipamentos e manutenção” e “Limpeza Geral” foram avaliados como “ruins” nos roteiros de observação. No centro da praça há uma pérgula de concreto em mau estado de conservação, com acúmulo de sujeira na sua estrutura. A pérgula contém armações visando a sua cobertura vegetal a qual, todavia, é irrisória. Dentro da pérgula, as fontes estavam aterradas e havia acúmulo de lixo e água de chuva. É pertinente mencionar que o mau estado de conservação e limpeza da praça, especialmente da pérgula, já foi objeto de destaque na imprensa em 2017, a qual enumerou problemas similares aos encontrados pela equipe de auditoria;

iii. Memorial Minas Gerais: embora a maioria dos itens do aspecto “Ambiente” tenham sido avaliados como “bons”, o passeio em frente a esse produto turístico estava em mau estado de conservação, com buracos visíveis devido a soltura ou quebra das pedras que o compõem. Essa situação do passeio contrasta com a qualidade do produto turístico avaliado, o qual integra o Circuito Cultural da Praça da Liberdade;

iv. Casa do Baile: o item “infraestrutura, equipamentos e manutenção” foi avaliado como “regular” pela equipe de auditoria. Ressalte-se que o banheiro na parte externa da casa estava em reforma (um funcionário da Minas Gerais Serviços e Administração S.A. lotado no local permitiu que o banheiro no interior da Casa fosse utilizado, o qual estava em bom

estado de conservação considerando aspectos como limpeza, pintura externa, aparência das paredes e disponibilidade de itens de higiene);

v. Iate Tênis Clube: o item “Infraestrutura, equipamentos e manutenção” foi considerado “regular” pela equipe de auditoria. Foram constatados alguns danos na estrutura (alguns azulejos rachados e pequenos danos no revestimento do prédio). Segundo o funcionário do iate que conduziu a equipe aos locais avaliados (Salão Portinari e Jardins de Burle Marx), existe a intenção de reformar o local, mas ainda sem previsão de data. Sobre esse ponto turístico, cumpre mencionar a recomendação, feita pela Unesco, de que a manutenção do Conjunto Moderno da Pampulha, como Patrimônio Mundial, dependeria da demolição de um anexo nele construído, fora dos padrões arquitetônicos do complexo. Desde então, durante os três anos de prazo (compromisso feito pela PBH com a Unesco) para demolir o anexo, negociações foram tentadas pela PBH e pelo Ministério Público de Minas Gerais junto ao Iate Tênis Clube para realizar a demolição, todas sem sucesso. Em 2019, tanto o Ministério Público quanto a PBH ajuizaram ações na justiça (ainda pendentes de julgamento) para que a demolição fosse realizada;

vi. Orla da Lagoa da Pampulha e espelho d’água: o item “Limpeza do espelho d’água” foi avaliado como “ruim” pela equipe de auditoria. Havia lixo no espelho d’água e de forma geral, sua cor estava esverdeada. Entretanto, o item “odor” foi considerado regular pela equipe, pois estava desagradável apenas em alguns pontos da lagoa. Frise-se que a poluição e o mau cheiro da lagoa são citados como ponto negativo na imprensa e em vários comentários do TripAdvisor, especialmente naquelas avaliações que classificaram esse produto turístico como “horrível”, “ruim” e “razoável”. Além disso, utilizando-se a classificação da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente n. 357/2005, a qualidade da água para seus usos preponderantes se encontra na Classe 3 e, de acordo com a PBH, as ações empreendidas atualmente tem o objetivo de manter esse nível até o final da gestão atual, a qual se encerra em 2020. Embora a Classe 3 tenha sido a meta acordada no Dossiê de Candidatura da Lagoa da Pampulha, se a despoluição atingisse a Classe 2, permitiria um melhor aproveitamento desse produto turístico para atividades de recreação como natação, esqui aquático e mergulho, além da melhora do aspecto e do odor da água. Insta ressaltar que há auditoria operacional do TCE-MG em curso sobre esse objeto, vide Portaria TCE-MG n. 4/SCE/2019;

b) Atendimento ao Turista: nesse aspecto, embora os itens tenham sido avaliados como “bons” ou “N/A” pela equipe de auditoria, cabe mencionar a falta de um sistema integrado de coleta de informação dos visitantes nos produtos turísticos do Município. A lei que autorizou a criação da Belotur lhe atribuiu a capacidade de “manter sistema de informações e de publicações turísticas relativo à cidade de Belo Horizonte”. Essa capacidade foi incorporada no Estatuto Social da empresa que, por sua vez, lhe confere algumas competências relacionadas à análise de dados sobre a atividade turística. Durante a visita para responder aos roteiros, constatou-se que somente na Casa Kubitschek houve o estímulo por parte dos funcionários para que o visitante registrasse nome e origem, manualmente, em um livro. Esse registro manual dificulta a integração dessas informações ao banco de dados da Belotur. Em entrevista realizada com a gerente de Monitoramento e Estudos da Belotur, pôde-se confirmar a necessidade de uma maior integração entre órgãos de diferentes esferas públicas e privados na coleta de dados turísticos. Ela afirmou que a Belotur está estudando uma forma de melhorar essa coleta de dados, seja diretamente (o que poderia implicar um alto custo de coleta) ou pela contratação de empresas que fazem análises dos comentários dos visitantes em sites na internet (o que implicaria um custo menor), como, por exemplo, nos sites do Google e TripAdvisor. Ademais, nos subprojetos do programa “Pesquisa e Inovação Turística de Belo Horizonte”, no Plano de Negócios da Belotur, constam ações para

fortalecer a base de dados do Observatório do Turismo, como por exemplo: “estruturar o plano de informatização do sistema de coleta e monitoramento de dados do setor turístico e submeter à Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte para desenvolvimento do sistema de implantação para a Belotur”. Cumpre mencionar que a Belotur, em parceria com a Fecomércio/MG, realizou, nos anos 2013, 2014, 2015 e 2017, pesquisas de satisfação do turista, contemplando itens como gasto diário, prestação de serviços, infraestrutura turística e perfil do visitante (origem, sexo, idade, escolaridade etc.). Nessa pesquisa, dentre outras perguntas, os turistas foram estimulados a apontar, espontaneamente, os atrativos turísticos de que mais gostaram. Embora essa pesquisa forneça informações relevantes, a sua complementação, por meio de uma avaliação mais detalhada sobre o perfil dos visitantes em cada produto turístico e as suas respectivas avaliações de satisfação, forneceria dados mais detalhados e atualizados sobre cada produto, o que aprimoraria o sistema de informações do Observatório do Turismo e auxiliaria a Belotur na tomada de decisões estratégicas para cumprir seus objetivos institucionais e legais;

c) Acesso: i. Localização, estacionamento e facilidades de acesso: conquanto esse item tenha sido avaliado como bom ou regular nos produtos turísticos individualmente, quando se considera os produtos turísticos de Belo Horizonte de forma integrada, notadamente o “Conjunto Moderno da Pampulha”, evidencia-se a falta de um transporte público que interligue os principais atrativos do município. Insta mencionar que houve a implementação, pela Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte, de uma linha de ônibus, no segundo semestre de 2016, a qual circulava nos principais pontos turísticos do Conjunto Moderno da Pampulha. Em uma reportagem do jornal “O Tempo” em 2017, foi realizada uma entrevista com o Diretor de promoção e marketing da Belotur na época, em que ele ressaltava a importância dessa linha de ônibus e as ações da Belotur para melhor estruturá-la. Entretanto, essa linha de ônibus, atualmente, não está em operação, pois foi extinta por falta de demanda. Essa situação demonstra que a Belotur ainda não conseguiu articular a implantação de uma linha turística de ônibus para a Região da Pampulha de maneira permanente. Essa ação estava sob sua responsabilidade no Dossiê de Candidatura do Conjunto Moderno da Pampulha (p. 360) para ser realizada após o anúncio do resultado. Para fins de comparação, a Cidade de Curitiba, elencada como uma das concorrentes de Belo Horizonte no segmento turismo de negócios e eventos no PMKT (p. 240), conta com uma linha turística que opera, em regra, de terça a domingo, de 9 as 17:30. Esta linha circula pelos principais pontos da cidade e o passeio pode ser iniciado pelo visitante em qualquer um dos pontos, mediante a compra de um cartão de embarque. Outras concorrentes diretas de BH, seja no turismo de negócios, seja no cultural, também possuem linhas turísticas diárias, como Brasília e Porto Alegre. Já em Belo Horizonte, não há qualquer linha turística em operação. Também é importante ressaltar que a falta de serviços de transporte público voltado para o turista, como linhas de visitação com roteiro pré-determinado por pontos turísticos da cidade foi apontado, na AAE, como uma das fraquezas de Belo Horizonte na matriz Swot do fator crítico de decisão “Integração das políticas de mobilidade e de turismo sustentável, envolvendo soluções de tecnologias de informação e de energia limpa”. Ademais, os atendentes do CAT da Pampulha, durante a segunda visita identificada da equipe de auditoria, relataram que a falta de uma linha ônibus ligando os principais pontos turísticos da Pampulha foi a principal reclamação dos visitantes e turistas atendidos. Há um folheto nos CATs informando sobre a existência de um tour denominado “Pampulha Retrô Tour”, o qual realiza um tour nos principais pontos da Pampulha com um guia turístico em um ônibus antigo denominado “Jardineira”, o qual pode ser contratado nos finais de semana e feriados por meio de uma agência de turismo (desde que não esteja chovendo e tenha o

mínimo de 5 pessoas). Portanto, trata-se de um serviço privado e limitado, oferecido por uma agência de turismo, em um número restrito de dias e em determinadas condições;

ii. Horário de funcionamento: em relação à Igreja São Francisco de Assis, esse item foi considerado “regular” pela equipe de auditoria. Ele não foi considerado “bom” porque a igreja fica fechada para a visita durante uma hora e meia no período de almoço (12:00 às 13:30) e, no sítio portalbelohorizonte.com.br, não consta essa informação, que foi constatada in loco pela equipe de auditoria. Consta apenas o horário de funcionamento das 8:00 às 18:00, de segunda a domingo, sem qualquer ressalva sobre o fechamento para o almoço. Essa situação pode provocar uma experiência negativa aos turistas que visitem esse local no intervalo de 12:00 às 13:30 e o encontrem fechado.

Causas / Efeitos

Diante disto, elencou como causas para as falhas nas estruturas e serviços dos produtos turísticos: *falha no monitoramento sobre a situação das estruturas e serviços dos produtos turísticos da cidade, bem como deficiência na coordenação de políticas públicas pelo SMT, internamente e com outros órgãos e entes públicos e privados, para implementar ações e incentivos a fim de mitigar os problemas identificados nos aspectos avaliados – ambiente, atendimento ao turista e acesso.*

Enfatizou que *caso essa situação seja mantida, a capacidade dos serviços e produtos turísticos da cidade de gerar o desenvolvimento do turismo ficará abaixo do seu potencial, pois sua qualidade está intrinsecamente ligada à promoção da cidade, que por sua vez, é uma das responsabilidades institucionais e legais da Belotur.*

Boas práticas

Neste tópico, foram apontadas como boas práticas no âmbito dos produtos turísticos, com relação ao item avaliado, a *oferta de tecnologia*, a existência de placas com Códigos QR nos atrativos do Conjunto Moderno da Pampulha, fornecendo informações gerais sobre o equipamento turístico, características arquitetônicas e sobre o contexto regional e histórico.

Ressaltou que essa ação, executada em 2013, resultou da parceria entre a Belotur, a Secretaria Municipal Extraordinária da Copa do Mundo e o Governo de Minas.

Apontou, ademais, a coordenação da Belotur da candidatura da cidade ao prêmio de cidade criativa da Unesco pela gastronomia, na qual Belo Horizonte foi declarada vencedora em outubro de 2019.

Esclareceu que este item não foi avaliado pela equipe de auditoria, entretanto, afirmou que este título impacta de forma positiva o fluxo de turistas nos produtos turísticos, uma vez que provavelmente os que vierem conhecer a gastronomia belorizontina irão visitá-los.

A equipe de auditoria ressaltou que a Belotur realizou a coordenação da elaboração do dossiê da candidatura com diversas entidades com diversas entidade públicas e privadas ligadas a gastronomia, promovendo oficinas de trabalho e encontros temáticos, conforme dispõe o princípio da descentralização administrativa onde a Belotur na função de coordenadora do SMT(Sistema Municipal de Turismo), tem a capacidade de articular, com os demais atores do SMT, as políticas públicas em prol do turismo municipal.

Conclusão

Diante de todo o exposto, a equipe concluiu que a Belotur, atuando juntamente com os demais membros do SMT e com a iniciativa privada, *pode aprimorar a capacidade dos serviços e produtos turísticos da cidade, por meio de ações que melhorem a experiência do turista e, conseqüentemente, potencializem o desenvolvimento turístico da cidade, o que corroboro.*

Recomendações

Com base nesta análise, a equipe de auditoria propôs as seguintes recomendações à Belotur, como órgão central do SMT, para que os produtos turísticos possuam estruturas e serviços suficientes para atender ao turista de forma satisfatória, as quais corroboro, a saber:

a) articule com os órgãos e entidades responsáveis, que pertençam ou não ao SMT, um programa de monitoramento da limpeza e do estado de conservação dos atrativos turísticos da cidade. Esse monitoramento deve ser periódico, identificando os responsáveis pelas deficiências encontradas. Ademais, deve ser transparente, no sentido de ter seu resultado apresentado à população, estimulando e viabilizando o controle social do estado de conservação dos produtos turísticos por meio de canal específico;

b) coordene com os órgãos e entidades responsáveis, que pertençam ou não ao SMT, a execução de ações visando à restauração, limpeza e/ou manutenção dos seguintes produtos turísticos:

i. Praça Dino Barbieri: restauração de bancos deteriorados e dos banheiros da praça;

ii. Praça Alberto Dalva Simão: restauração/limpeza da pérgula com a execução das ações necessárias para a sua futura cobertura vegetal, e restauração/limpeza do espelho d'água e das fontes;

iii. Memorial Minas Gerais – Vale: restauração do passeio defronte ao Memorial;

iv. Casa do Baile: restauração dos banheiros externos.

c) envide esforços para que o Observatório do Turismo obtenha os dados sobre o perfil dos visitantes e de suas avaliações a respeito dos principais produtos turísticos da cidade, de forma individualizada, estejam eles sob gestão pública (municipal, estadual ou federal) ou privada;

d) ajuste o horário de funcionamento da Igreja São Francisco de Assis no sítio portalbelohorizonte.com.br e demais sítios oficiais da prefeitura, excluindo o horário intraturno, de 12:00 às 13:30, no qual ela permanece fechada;

e) implemente uma linha turística regular, ligando os principais produtos turísticos do município, notadamente, os do Conjunto Moderno da Pampulha.

Vale ressaltar que, após o recebimento do Relatório Preliminar desta auditoria, o Gestor ajustou o funcionamento da Igreja São Francisco de Assis nos sítios oficiais da PBH, sendo assim, foi retirada esta recomendação e com relação à recomendação “e”, a equipe pontuou que, após comentários do Gestor, melhorou a redação, no sentido de delimitar a responsabilidade da Belotur, retificando-a para *articular junto aos órgãos e entidades responsáveis a implementação de linhas turísticas regulares no município de Belo Horizonte*.

Benefícios esperados

Ao longo do relatório, a unidade técnica ressaltou os benefícios mais significativos esperados após o acatamento das recomendações, de acordo com cada aspecto avaliado nos roteiros de observação, em relação aos produtos turísticos, a saber: *ambiente, atendimento ao turista e acesso, sejam monitorados periodicamente pelo SMT, permitindo assim, sob a coordenação da Belotur (órgão central desse Sistema), a execução de ações céleres para resolução dos problemas identificados*.

3.2.2.3 - Estruturas e serviços dos Centros de Atendimento ao Turista - CAT

Quanto a este item, a equipe de auditoria, visando a gestão descentralizada do turismo, apontou deficiências nas estruturas e serviços prestados pelos CATs (Centro de Atendimento

ao Turista) do Município de Belo Horizonte, bem como no atendimento prestado pelo telefone *Alô Turismo*, prejudicando a qualidade do serviço de informações turísticas e do atendimento aos turistas no município.

Crítérios

No sentido de identificar as referidas deficiências, a equipe de auditoria adotou os critérios abaixo:

- a) a Lei Municipal n. 10.823/2015 (PolMT), notadamente o art. 3º que institui a Belotur como órgão responsável por implementar a PolMT;
- b) itens e aspectos avaliados nos roteiros de observação direta aplicados pela equipe de auditoria elaborados com base no Técnica de Observação Direta Identificada do TCU, associada com alguns critérios de avaliação específicos de turismo da técnica denominada diagnóstico qualitativo, prevista no protocolo Tourqual;
- c) o PMKT, o qual discorre sobre as cidades concorrentes de Belo Horizonte no turismo de negócios e de eventos, as quais serviram como parâmetro de comparação em alguns itens avaliados nos roteiros de observação e, ainda, analisa uma pesquisa sobre a informação turística do município;
- d) o Estatuto Social da Belotur, que estabelece em seu art. 41 (inciso X) competências do Diretor de Políticas de Turismo e Inovação, relacionadas à qualidade da informação turística;
- e) a Carta Anual de Governança da Belotur (2017), a qual no item 6.22 (Atendimento ao Turista), aborda a importância dos CATs e prevê ações de melhoria;
- f) o Manual Organizacional da Belotur que estabelece atribuições à Diretoria de Administração e Finanças, dentre elas, gerir e manter a estrutura dos CATs em Belo Horizonte;
- g) o PPAG 2018-2021, o qual contém a *ação de qualificação da informação em prol de uma melhor experiência turística* que, por sua vez, está sob responsabilidade da Belotur;
- h) pesquisas realizadas/coordenadas pelo Observatório do Turismo da Belotur;
- i) comentários do sítio TripAdvisor sobre os CATs de Belo Horizonte e de outras cidades, especialmente as que foram consideradas concorrentes no PMKT;
- j) o livro Tourqual - Gestão da Qualidade em Destinos e Equipamentos Turísticos, pelo qual alguns critérios de avaliação específicos do setor turístico foram incorporados nos roteiros de observação;
- k) sítios de outras cidades para verificar o horário de funcionamento e a localização de seus CATs;
- l) o artigo *Centro de Informações Turísticas: Revisão da Literatura* que destaca, dentre outros, a importância da utilização da tecnologia nos CATs e;
- m) o artigo *A informação como elemento chave para a qualidade do produto turístico: uma análise dos postos de informações turísticas do município de Florianópolis/SC* que enfatiza a importância dos CATs no âmbito do setor turístico.

Evidências / Análises

O relatório técnico salientou que a estratégia metodológica adotada foi pela aplicação dos métodos de pesquisa documental e pesquisa não experimental, e asseverou que em relação à coleta de dados foram utilizadas as *técnicas de observação direta, entrevista, questionário e utilização de dados existentes foram adotadas*, entretanto, ressaltou que as técnicas de análise

de conteúdo e de triangulação foram utilizadas como procedimento de análise dos dados obtidos.

Enfatizou que o Manual Organizacional da Belotur confere à Diretoria de Administração e Finanças da Belotur, através da Coordenadoria de Serviços Administrativos, manter a estrutura e a gestão dos CATs em Belo Horizonte, e informou que o município possui três CATs em funcionamento, que foram avaliados, conforme consta na Tabela 3.5, a saber:

Tabela 3.5

Centro de Atendimento ao Turista

Centro de Atendimento ao turista	Endereço	Horário de funcionamento
Mercado das Flores	Av. Afonso Pena, 1.055 – Centro	Diariamente: 8h às 13h
Mercado Central	Av. Augusto de Lima, 744 – Centro	Segunda a Sábado: 8h às 18h. Domingo: 8h às 13h.
Centro de Referência Turística Álvaro Hardy	Av. Otacílio Negrão de Lima, 855 - São Luís	Terça a sexta: 12h às 17h Sábado, Domingo e Feriado: 10h às 15h

Fonte: Elaboração própria de acordo com o site da PBH e do CAT do Mercado Central.

Neste íterim, a equipe de auditoria esclareceu que foram realizadas duas visitas aos supramencionados centros em diferentes datas, sendo utilizada na primeira visita a técnica de *Observação Direta não-identificada*; e na segunda a técnica *Observação Direta identificada*, ambas com base no documento de *Técnica de Observação Direta em Auditoria* do TCU.

Informou que, devido à especificidade e a importância do serviço avaliado relativo ao quesito *qualidade dos serviços turísticos* para o desenvolvimento do produto turístico da cidade, foram adotados roteiros que levaram em conta alguns critérios de avaliação do protocolo Tourqual, especialmente aqueles que compõem a técnica *diagnóstico qualitativo*, que se realiza por meio de observação do participante, na qual “o pesquisador imerge no ambiente de pesquisa e, a partir do protocolo de observação, faz suas considerações” (MONDO, 2019).

Destacou que alguns itens da lista a ser verificada no roteiro “itens de conforto” nos CATs, foram obtidos através de pesquisa em comentários de turistas no sítio TripAdvisor a respeito dos CATs de Belo Horizonte e de outras cidades. Assim, os roteiros avaliaram os aspectos e itens registrados na Tabela 3.6.

Destacou, ainda, que os roteiros possibilitavam, de acordo com o aspecto observado, a avaliação dos itens descritos na tabela em *bom*, *regular* ou *ruim* ou *não*, de acordo com o aspecto avaliado, entretanto, a equipe ressaltou somente se identificou na segunda visita respondendo os roteiros de observação de cada CAT conjuntamente (4 ou 5 auditores), sendo um roteiro para cada CAT avaliado em cada visita.

A equipe enfatizou que a segunda visita aos CATs objetivou robustecer a primeira avaliação, principalmente no item relativo ao horário de atendimento desses centros e, ainda, realizar perguntas aos atendentes, através de entrevistas individualmente ou coletivamente, do tipo não-estruturada, dependendo da quantidade de atendentes no CAT.

Acrescentou que as perguntas principais foram no sentido de averiguar:

- se a Belotur possuía algum sistema para registrar os atendimentos realizados e qual seria o detalhamento de tal registro;

- se os atendentes podiam citar algumas reclamações frequentes dos visitantes em relação a sua experiência turística na cidade; e
- se havia algum canal de comunicação por meio do qual os visitantes poderiam registrar reclamações, sanar dúvidas ou avaliar o atendimento prestado pelos CAT.

A equipe de auditoria ressaltou que (...) *o CAT do Mercado Central é administrado e mantido pelo próprio Mercado Central e se apresenta na forma de um quiosque localizado em uma de suas entradas*; e que a Belotur oferece apoio oferecendo materiais de comunicação para os turistas com contato telefônico para sanar dúvidas dos atendentes do CAT.

Registrou que, segundo os atendentes dos três CATs, *cada atendimento realizado, os dados são registrados no Sistur (sistema interno da Belotur)*, registrando informações como: origem do turista e informações solicitadas no CAT, e alegou que durante visita no CAT Pampulha observou-se na porta do CAT um aviso com número de telefone “Alô Turismo”, oferecendo atendimento 24 horas aos turistas.

Consta que o atendimento nesse serviço foi avaliado pela equipe de auditoria mediante um roteiro adaptado ao respectivo serviço, sendo avaliado, apenas os segmentos: Atendimento ao Turista e Acesso (horário de funcionamento e tempo de espera para atendimento), mediante uma ligação realizada por um auditor em 28/11/2019.

Neste sentido, a equipe de auditoria pontuou que antes de abordar a avaliação dos roteiros é necessário compreender a importância dos CATs no atendimento ao turista, conforme bibliografia especializada, com instrumentos estratégicos e de planejamento da Belotur, citando para tanto, a Carta Anual de Governança de 2017 da Belotur, onde estabelece que: *os CATs são importantes pontos de apoio aos turistas que procuram informações sobre a cidade: programação cultural, material promocional, informação sobre equipamentos e serviços turísticos e orientação urbana.*

Segundo a análise técnica, no PPAG consta a ação de qualificação da informação em prol de uma melhor experiência turística¹²⁰ (Programa 302 – Belo Horizonte Cidade Inteligente), mencionando, ainda, que a comunicação entre destino e turista ocorre em momentos distintos, que são: antes da viagem, no trânsito e durante a estadia do turista.

Assim, ressaltou que levando-se em conta o momento da estadia do turista no destino, os CATs constituem um dos elementos básicos do produto turístico e sua principal finalidade é *atender, com eficiência, o visitante durante o período de permanência no destino.*

Desta forma definiu o produto turístico como sendo o recurso que permite a realização de uma ou várias atividades turísticas, ou seja, a essência de um produto turístico é sempre uma atração em conjunto com os serviços, equipamentos e infraestruturas necessárias que permitem a estadia do visitante local.

Neste contexto, afirmou que, diante do crescente busca por viagens independentes os serviços de informações turísticas tornam-se elos de segurança entre o turista e o destino, contribuindo para a qualidade do produto turístico.

Em relação à relevância dos CATs, a equipe citou Gohr (2007, p. 175) que afirma: *devido à complexidade das atividades dos Postos de Informações Turísticas e a sua importância para o turismo, o tipo de informação e a forma como ela é fornecida influenciam na qualidade percebida dos diferentes destinos turísticos.*

Nesta perspectiva, a análise técnica reforçou que essa percepção da qualidade em serviços turísticos tem sido alvo de atenção expressiva por parte de pesquisadores e empresários do setor, percebendo uma relação direta com a satisfação do turista em sua estadia.

Importante salientar que, o item *informações turísticas* foi considerado na *avaliação dos aspectos funcionais de Belo Horizonte relativo à pesquisa que subsidiou o PMKT*, bem como nas pesquisas de satisfação do turista de Belo Horizonte, realizadas nos anos, 2013, 2014, 2015 e 2017.

Por conseguinte, a análise técnica afirmou que, após demonstrar a relevância dos CATs e do serviço de informações turísticas, *faz-se necessário expor os resultados obtidos nos roteiros de observação, o que será feito por meio da análise das evidências de acordo com os aspectos e respectivos itens, como a seguir:*

a) Ambiente: nesse aspecto, identificou-se o mau estado de conservação do CAT do Mercado das Flores. Os itens aparência das paredes, teto e chão; pintura externa e pintura interna foram avaliados como “ruim” pela equipe de auditoria, em contraste com a boa avaliação recebida nesses itens pelos demais centros. Insta salientar que uma reforma nesse CAT estava prevista na Carta Anual de Governança da Belotur de 2017, contemplando, dentre outros, os itens avaliados negativamente pela equipe de auditoria. A Belotur, em ofício enviado a este Tribunal para validação da matriz Swot, afirmou que o edital para a reforma deste CAT estava sendo elaborado e que seria publicado em dezembro de 2019. Em visita realizada em 10 de setembro de 2020, verificou-se que o CAT encontrava-se em reforma;

b) Itens de Conforto: nesse aspecto, foi identificada a carência de itens de conforto para melhor atendimento ao turista nos CATs do Mercado das Flores e da Pampulha, a saber: ausência de guarda-volumes para conforto do turista nos CATs da Pampulha e do Mercado das Flores (no CAT do Mercado Central, não se aplica por se tratar de um quiosque); ausência de equipamentos de climatização (ventilador ou ar condicionado) nos CAT do Mercado das Flores e no CAT da Pampulha; ausência de equipamentos para carregar aparelhos eletrônicos no CAT do Mercado das Flores; e carência de tecnologias interativas no espaço físico de todos os CATs como: totens, computadores ou telas interativas para que os visitantes possam, dentre outros, realizar pesquisas sobre os atrativos da cidade, fazer reservas em hotéis, restaurantes e comprar ingressos de eventos na cidade. Cabe mencionar que alguns itens de conforto avaliados nos roteiros de observação foram citados por visitantes e turistas de CATs de diversas cidades em comentários no sítio TripAdvisor. Usualmente, a presença desses itens foi considerada favorável enquanto a ausência, desfavorável. Para mais, no que se refere à avaliação da oferta de tecnologia nesses centros, além de constituir um item de avaliação do protocolo Tourqual, também é destacada por Connel e Reynolds, que apontam os benefícios da utilização de tecnologia nos CATs para melhor atendimento dos turistas e sugerem a utilização de totens de autoatendimento e de centrais telefônicas conectados a hotéis, empresas de transporte e demais serviços turísticos;

c) Atendimento ao Turista: nesse aspecto, constatou-se a falta de um canal de ouvidoria aos visitantes; deficiência no atendimento do *Alô Turismo* e a ausência de um canal específico no qual o turista possa avaliar o atendimento recebido nos CATs. Para embasar tais constatações, faz-se necessário analisar as evidências encontradas, o que será realizado a seguir. A equipe de auditoria não identificou a existência de um canal exposto ao turista nos CATs do Mercado das Flores e do Mercado Central (como número de telefone ou totem, por exemplo) para que ele pudesse fazer reclamações ou sugestões. Entretanto, quando questionados, os atendentes forneceram o número de um funcionário da Belotur para receber a reclamação ou sugestão. No CAT da Pampulha, em uma folha de papel fixada na porta de entrada, havia a exposição

do telefone “Alô Turismo”, mas, na tentativa de fazer a reclamação via o *Alô Turismo*, a atendente repassou o número da ouvidoria da prefeitura para esse fim. Também não há possibilidade de o turista avaliar o atendimento recebido nos CATs, comprometendo o controle da Belotur sobre o serviço prestado. Embora existam pesquisas sobre a qualidade da informação turística na cidade, a possibilidade de todo e qualquer turista avaliar o atendimento recebido permitiria que a Belotur coletasse informações detalhadas sobre o atendimento em cada um dos centros. Quanto ao atendimento pelo telefone denominado *Alô Turismo*, trata-se um atendimento geral que inclui vários serviços: tapa-buraco, poluição sonora, cultura e meio ambiente. A unidade de resposta audível somente menciona “turismo, Procon e outras informações” na opção de número 8 (oito), ou seja, não se trata de um telefone especializado no atendimento ao turista. Além disso, o atendente (na ligação efetuada pela equipe de auditoria), apesar da cortesia no atendimento, quando perguntado sobre sugestões de pontos turísticos para visitar ou sobre roteiros turísticos, se limitou a repassar o endereço do novo portal do turismo de Belo Horizonte. Ainda que esse serviço não esteja sob a gestão direta da Belotur, cabe-lhe, conforme preconizam a PolMT e Estatuto Social da empresa, respectivamente, fiscalizar e fomentar a atividade turística de Belo Horizonte, bem como, planejar ações de capacitação dos setores e profissionais relacionados à atividade turística. Ressalte-se que a gerente de Monitoramento e Estudos da Belotur esclareceu que a empresa fornece treinamento aos atendentes do “Alô Turismo”;

d) Acesso: sobre esse aspecto, a equipe de auditoria encontrou a seguinte situação: carência de informações turísticas prestadas pela Belotur na rodoviária e no Aeroporto Internacional de Confins; deficiência na prestação de atendimento aos turistas no CAT do Mercado das Flores e da Pampulha devido ao horário de funcionamento restrito; e acessibilidade crítica ao banheiro indicado aos turistas pelos funcionários do CAT do Mercado das Flores, associado ao mau estado de conservação de sua estrutura. A análise dessas evidências será detalhada a seguir. A ausência de CATs na Rodoviária de Belo Horizonte e no Aeroporto Internacional de Confins contrasta com as cidades definidas no PMKT como concorrentes de Belo Horizonte nos segmentos de turismo cultural e de negócios: Belém, Brasília, Curitiba, Goiânia, Porto Alegre e Recife (p. 497). Dessas cidades, verificou-se que Brasília é a única concorrente que não possui CAT no aeroporto. As demais possuem tanto no aeroporto quanto no terminal rodoviário. Além disso, a pesquisa coordenada pela Belotur em 2018 demonstrou que 83% dos turistas utilizaram avião ou ônibus rodoviário para chegar à cidade. Insta mencionar que a Belotur já manteve CATs no aeroporto e na rodoviária e, no próprio PMKT, há menção de um estudo que destaca o funcionamento dos CATs nesses locais como uma das causas do melhor desempenho de Belo Horizonte no Índice de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional. Ademais, nesse mesmo plano (p. 461), houve pesquisa indicando que dentre os CATs mais procurados pelos turistas estavam os CATs do Aeroporto e da Rodoviária. Outra evidência encontrada se refere ao item “disponibilidade, acesso e limpeza dos banheiros” do CAT do Mercado das Flores que, no roteiro de observação, foi classificado como “ruim” pela equipe de auditoria. O CAT não possui banheiro próprio, mas os atendentes indicaram a utilização do banheiro público do Parque Municipal Américo Renné Giannetti. Embora o banheiro seja próximo ao CAT, uma rampa bastante íngreme, e um degrau na porta que lhe dá acesso dificultam a acessibilidade para cadeirantes ou pessoas com mobilidade reduzida. A estrutura dos banheiros (pintura interna, portas e sanitários) também estava em mau estado de conservação. No banheiro masculino não havia itens de higiene pessoal como sabão ou papel higiênico e alguns sanitários estavam interditados. Na previsão da reforma no CAT do Mercado das Flores, mencionada acima, um dos itens contemplados seria a reforma dos banheiros com acessibilidade”. Já a avaliação do item “horário de funcionamento” dos CATs do Mercado das Flores e da Pampulha, foi

considerada como “ruim” pela equipe de auditoria. Enquanto o CAT do Mercado das Flores funciona diariamente das 8h às 13h, o CAT da Pampulha funciona de terça a sexta das 12h às 17h e sábado e domingo, das 10:00 às 15:00. Trata-se uma restrição de horário que compromete o atendimento ao turista, pois, praticamente durante um período do dia, ficará sem atendimento no CAT. Para fins de comparação, como referência no horário de atendimento, o CAT do Mercado Central funciona de segunda a sábado, das 8h às 18h e aos domingos, das 8h às 13h. Também pode-se citar o exemplo da cidade de Curitiba (umas das cidades apontadas como concorrentes de Belo Horizonte no âmbito do turismo pelo PMKT), a qual mantém todos os seus CATs funcionando em mais de um turno. A Belotur afirmou, no ofício enviado a este Tribunal para validar a matriz Swot, que a contratação de novos estagiários para ampliar o horário de funcionamento dos CATs “está em andamento.

Enfatize-se que cada item acima descrito possui fotos ilustrativas demonstrando a análise realizada nos referidos CATs.

Causas / Efeitos

Com relação às possíveis causas das deficiências apontadas nas estruturas e serviços prestados nos CATs do município e no atendimento prestado pelo “Alô Turismo”, a análise demonstrou:

- deficiência no planejamento da reforma prevista no CAT do Mercado das Flores que contemplaria a estrutura do CAT (com a inclusão de itens de conforto como totens e novas mobílias) e dos banheiros com acessibilidade;
- deficiência no planejamento da força de trabalho para ampliação do horário de atendimento nos CATs; atendimento nos CATs realizado exclusivamente por estagiários, que possuem contrato de trabalho por tempo determinado e limitações de carga horária (máximo de 30 horas semanais e horários especiais durante a realização das provas);
- carência de uma estratégia para fornecer informações turísticas em locais com maior fluxo turístico, deficiências no monitoramento dos programas, projetos e ações da empresa; e
- deficiência no treinamento e nos roteiros de atendimento (scripts) dos atendentes do “Alô Turismo”.

Neste íterim, foi reforçado pela equipe de auditoria que se a situação for mantida o atendimento ao turista nesse importante elo de comunicação com a cidade continuará abaixo do seu potencial, seja pela restrição de horário de atendimento, por sua ausência em pontos estratégicos da cidade, pela má conservação de algumas de suas instalações – o que pode implicar uma redução da taxa de retorno do turista ao município – ou pela falta de um monitoramento eficaz do atendimento prestado. Ademais, o atendimento prestado pelo “Alô Turismo” permanecerá aquém de sua capacidade, fornecendo apenas informações básicas ao turista.

Boas práticas

Quanto a este item a análise técnica destacou os materiais de comunicação digitais disponibilizados ao turista no site “Portal Oficial de Turismo Belo Horizonte”, lançado no segundo semestre de 2019 e o aplicativo “Belo Horizonte Surpreendente” disponível para dispositivos eletrônicos móveis, ambos com informações turísticas atualizadas e diversificadas.

Salientou, ademais, a parceria da Belotur com o Mercado Central de Belo Horizonte para funcionamento do CAT no local, onde a empresa fornece apenas o apoio com materiais e contato telefônico para dúvidas eventuais, sendo os demais custos cobertos pelo Mercado

Central, sendo possível que esta parceria viabilize novos CATs e/ou manutenção dos atuais com custos reduzidos para a Belotur e, ainda, disponibiliza informações turísticas em grandes eventos através de Vans turísticas ou estandes, complementando o serviço pelos CATs.

Conclusão

Diante do exposto, a equipe reiterou que a situação dos CATs estruturalmente ou na prestação de atendimento ao turista pode melhorar significativamente, o que corroboro.

Recomendações

No intuito de proporcionar as melhorias que se fazem necessárias, para a efetiva promoção da Cidade de Belo Horizonte, através dos CATs e o “Alô Turismo”, a equipe propôs a realização de ações de melhorias, o que corroboro, quais sejam:

- a) providencie as melhorias na estrutura do CAT do Mercado das Flores prevista na Carta Anual de Governança de 2017 e no ofício enviado a este tribunal, contemplando a reforma dos itens avaliados negativamente neste relatório: reforma dos banheiros com acessibilidade; reforma da estrutura geral do CAT: nova pintura, paredes, porta e piso;
- b) aumente a oferta de tecnologia e itens de conforto aos Turistas nos CATs do Mercado das Flores e da Pampulha para melhor aproveitamento do espaço físico e atendimento ao turista, como por exemplo: totens interativos e/ou televisões interativas, computadores ligados à internet com acesso ao *Novo Portal do Turismo*, guarda-volumes, locais para recarregar os dispositivos móveis, equipamentos de climatização etc.;
- c) disponibilize nos CATs, em um local de fácil visualização, um canal no qual o turista possa fazer reclamações e/ou sugestões e estabeleça uma forma de o visitante realizar a avaliação do serviço recebido pelos CATs para que a Belotur possa monitorar, mais acertadamente, a qualidade do serviço prestado;
- d) avalie a possibilidade de implementar um atendimento por telefone específico para atendimento ao turista, para fazer jus à designação *Alô Turismo*;
- e) realize ações de capacitação com os atendentes do *Alô Turismo* semelhante àquelas efetuadas com os funcionários dos CATs e/ou aprimore os roteiros de atendimento usados pelos atendentes;
- f) empregue esforços para que os turistas que desembarquem no Aeroporto Internacional de Confins e no Terminal Rodoviário tenham acesso a informações turísticas sobre a cidade por meio da implementação dos CATs nesses locais e/ou de alguma tecnologia interativa como, por exemplo, Totens e número de telefone específico para atendimento e informações turísticas;
- g) planeje adequadamente a sua força de trabalho para que os CATs do Mercado das Flores e da Pampulha possam ampliar o horário de funcionamento em mais de um turno.

Quanto à recomendação contida na letra *d*, a equipe informou que, após comentários do gestor, respeitando a discricionariedade do mesmo na formulação de políticas públicas, a mesma foi retificada a fim de “*avaliar a possibilidade de implementar um canal de atendimento específico para atendimento ao turista*”.

Benefícios esperados

Ao longo do relatório, a equipe de auditoria ressaltou que os benefícios mais significativos esperados após o acatamento das recomendações, são que as estruturas e serviços de atendimento nos CATs atendam satisfatoriamente aos turistas, visando à promoção da cidade enquanto destino turístico.

3.3 -Desenvolvimento econômico e social justo e sustentável

Foi observado que as ações praticadas pela Belotur, em alguma medida, encontram-se desalinhadas com a proposta de desenvolvimento econômico e social justo e sustentável da atividade turística, conforme princípios da CRFB/1988, incorporado pela PolMT.

Critérios

Embasando esta constatação foi apresentado *além do parágrafo único do art. 4º e dos incisos II, VIII, XI e XIV do 5º da PolMT*, utilizou-se, como critério:

- a) a Lei municipal que autorizou a criação da Belotur (n. 3.237/1980) a qual, no art. 15 enfatiza a atribuição da Belotur de proporcionar o desenvolvimento do turismo;
- b) os Planos de Negócios da Belotur de 2018 e de 2019 que estabeleceram, no item *Contextualização*, que o PDITS serviu como a base de informações estratégicas da Belotur;
- c) pesquisas realizadas pelo Observatório do Turismo que demonstram os impactos econômicos dos eventos: Carnaval e Arraial;
- d) o Decreto Municipal n. 14.658/2011, que disciplina a participação do município no âmbito do programa Prodetur Nacional e atribui responsabilidades específicas à Belotur;
- e) o Manual de Planejamento e Gestão Socioambiental do Ministério do Turismo, que estabelece as diretrizes gerais para a participação de estados e municípios no Prodetur Nacional;
- f) o PDITS, instrumento de planejamento que visa ao desenvolvimento econômico sustentável do setor turístico;
- g) a versão preliminar da AAE de Belo Horizonte, publicada recentemente no sítio da Belotur (2019), a qual, se constitui em um instrumento de avaliação de impactos do desenvolvimento do turismo no nível estratégico de acordo com valores ambientais, sociais e políticos relevantes.

Evidências / Análises

A estratégia metodológica utilizada foi a aplicação do método de pesquisa documental e de coleta de dados, *utilizando-se técnicas de entrevista, questionário e dados existentes*.

Afirmou que no procedimento analítico dos dados obtidos utilizou-se as técnicas de análise de conteúdo e de triangulação e mencionou o Prodetur Nacional (Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo), que *visa organizar as intervenções públicas por meio de prévios processos de planejamento das regiões turísticas*, sendo este um programa federal, cujos investimentos são operacionalizados pelo Ministério do Turismo, que *em parceria com financiadores internacionais, especialmente Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Corporação Andina de Fomento, orienta tecnicamente as propostas estaduais e municipais no campo do desenvolvimento turístico*.

Para tanto, o Decreto Municipal n. 14.658/2011, disciplinou a participação da PBH nesse referido programa, dispondo sobre o Prodetur/BH:

Art.1º - O Programa de Desenvolvimento do Turismo de Belo Horizonte – PRODETUR/BH, tem como objetivo incentivar a atividade turística como alternativa econômica de desenvolvimento sustentável, com vistas à melhoria das condições socioeconômicas da cidade, à ampliação da infraestrutura de produtos e equipamentos turísticos, bem como a promoção dos mesmos, ratificando a vocação de Belo Horizonte para a atividade turística.

Importante salientar que o decreto em epígrafe instituiu a Belotur como Agente Executora do programa no âmbito na Prefeitura de Belo Horizonte, e ainda como *Coordenadora Temática* do seu Comitê de Coordenação, cujas competências desse Comitê vem reforçar a importância de a Belotur desenvolver ações intersetoriais no âmbito do turismo, a saber:

Art. 5º Compete ao Comitê de Coordenação do Programa:

- I – assegurar a integração municipal perante a execução do Programa, por intermédio da articulação, interlocução e supervisão das ações atribuídas aos Agentes Executores;
- II – deliberar sobre o plano de atividades referente ao PRODETUR/BH para posterior encaminhamento ao Conselho Municipal de Turismo.

Entretanto, foi constatado que esse Decreto se encontra desatualizado, sendo sua responsabilidade atribuída à Secretarias inexistentes, como a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, cuja atribuição seria de *monitorar a aplicação dos recursos obtidos via empréstimos do Prodetur/BH por meio de uma Unidade de Coordenação do Programa*.

De acordo com recomendações contidas no Manual de Gestão Socioambiental do Prodetur Nacional, no âmbito do Prodetur/BH, o relatório citou dois requisitos para que o município seja qualificado a contratar os empréstimos nele previstos, que compreendem: a elaboração do PDITS e, posteriormente, da AAE.

Nesta esteira, explanou a respeito do PDITS (Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Belo Horizonte), elaborado em 2012 e a AAE (Avaliação Ambiental Estratégica de Belo Horizonte), em 2019, ainda em versão preliminar, asseverando que o PDITS, *além de ser um dos requisitos de qualificação para o Prodetur, também é considerado “...um marco no planejamento do turismo de Belo Horizonte, constituindo-se em um instrumento de planejamento estratégico de importância fundamental para orientar e promover o processo de desenvolvimento turístico sustentável na Capital Mineira*.

Quanto à AAE, o relatório técnico relatou que foi realizado o Convênio Siconv n. 822.671/2015 entre o Ministério do Turismo e a Belotur, que coordenou e empregou os recursos para desenvolvimento da AAE de Belo Horizonte, ainda em versão preliminar, publicada no sítio da empresa, a saber:

A Avaliação Ambiental Estratégica fornece diretrizes para o planejamento e desenvolvimento do setor turístico no município de Belo Horizonte, por meio da abordagem estratégica das questões ambientais e infraestruturais, da oferta de serviços públicos, do processo de ocupação territorial e dos padrões de desenvolvimento socioeconômico. Trata-se de recomendação expressa no Manual de Gestão Socioambiental do PRODETUR Nacional, bem como atende exigência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), principal financiador dos recursos para implementação das iniciativas apontadas no PDITS.

Consta na análise técnica que a SMDE (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico) informou que a PBH decidiu não efetuar os empréstimos relativos ao Prodetur, vez que causariam impactos financeiros negativos nas contas municipais e, de acordo com a referida Secretaria, o Decreto Municipal n. 14.658/2011, que instituiu o Prodetur, *sofreu solução de continuidade e estaria sob revisão na Diretoria Técnico Legislativa do Município para ser cancelado*.

Ressaltou que, mesmo sendo uma faculdade da Administração aderir a esse programa, a atualização do referido decreto viabilizaria um opção a mais de financiamento do desenvolvimento do turismo, tanto na atual administração, como também nas próximas, pois, *diversos requisitos já foram preenchidos e recursos públicos foram despendidos na*

realização do PDITS e da AAE - Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Belo Horizonte e Avaliação Ambiental Estratégica de Belo Horizonte, respectivamente.

Assim sendo, acrescentou que, mesmo que a PBH decida não contrair os empréstimos do Prodetur, o PDITS e a AAE são importantes instrumentos de planejamento e desenvolvimento do setor de turismo, uma vez que cabe à Belotur a responsabilidade de monitorar o seu plano de ação, atribuição dada à Belotur pelo próprio PDITS.

Neste diapasão, constatou-se que, em resposta ao questionário aplicado à Belotur, houve falta de execução e monitoramento de diversas ações propostas pelo PDITS, *que segundo o Plano de Negócios da empresa, tanto de 2018 quanto a 2019, serviu de base de informações estratégicas para a Belotur.*

Em sua análise, a equipe de auditoria afirmou que *a AAE também considera que o PDITS é de fundamental importância para promover o crescimento da atividade turística de maneira sustentável, pois visa ordenar as ações que favorecem mais diretamente o setor e que resultem na melhoria da qualidade de vida para a população local.*

A análise técnica pontuou, ainda, que, embora a Belotur tenha afirmado no questionário a opção da PBH de não contratar empréstimos da Prodetur, uma vez que teria inviabilizado a execução do plano de ação do PDITS, *diversas ações desse plano dependiam somente de recursos da Belotur e/ou da PBH e, portanto, deveriam ter sido executadas e monitoradas.*

A análise técnica reiterou que a lei de criação da Belotur, dispõe sobre sua finalidade de supervisionar, coordenar e direcionar todas as atividades inerentes ao desenvolvimento do turismo, sendo ela, portanto, responsável pela execução e monitoramento do PDITS, fornecendo à sociedade informação de quais ações foram ou não executadas, com as devidas justificativas.

Reforçou, também, que o município carece de planos de manejo na maioria das Unidades de Conservação de interesse turístico, situação que foi apontada pelo PDITS e AAE e esclareceu que a norma define o plano de manejo como sendo:

Documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

Elucidou que, mesmo o município possuindo alguns estudos de capacidade de carga de equipamentos turísticos, a AAE atenta para a necessidade de implantação gradual de estudos que contemplem aspectos físicos (lotação), bem como qualidade e limites de infraestrutura de serviços públicos, conceituando estes estudos, apesar de possuírem diferentes metodologias, de forma generalizada como *nível de solicitação máximo em termos de acesso e utilizações de um determinado empreendimento ou bem patrimonial (tangível ou intangível), acima do qual as condições ambientais ultrapassem os padrões recomendáveis e aceitáveis (AAE, p. 438).*

O presente relatório técnico esclareceu, ainda, a importância desses estudos acerca do plano de manejo e de capacidade de carga, afirmando que *o aumento da demanda da infraestrutura em função do aumento do fluxo turístico poderá resultar na degradação das condições ambientais por segmento ou atrativo e em termos globais do município asseverando que o AAE e o PDITS recomendam que seja dada prioridade ao estudo da capacidade de carga, sendo abordada outras variáveis do Conjunto Moderno da Pampulha, elevada a Patrimônio Cultural da Humanidade pela Unesco em 2016.*

Apontou, ademais, que foi observada a escassez de indicadores ambientais ligados à atividade turística, que possam avaliar seus impactos ambientais, reiterando que tal situação já havia sido apontada no PDITS em 2012, continuando inalterada, segundo a AAE (2019).

Neste contexto, consta que o PDITS sugeriu a definição de indicadores ambientais agregados a seis temas: ar, água, solo, biodiversidade, institucional e socioeconômica, entretanto, observa-se pouca integração entre os sistemas de informações dos segmentos turísticos, internamente (hotelaria, gastronomia, aeroporto, estação rodoviária, metrô) e externamente (meio ambiente, cultura e infraestrutura).

Quanto à gestão ambiental do turismo sustentável por empreendimentos privados e equipamentos públicos, foi apurado baixo número de entidades certificadas no *Selo BH Sustentável*, que é uma certificação conferida a Belo Horizonte, destinada a:

Empreendimentos públicos e privados, residenciais, comerciais e/ou industriais, que adotarem medidas que contribuam para a redução do consumo de água, energia, das emissões atmosféricas e da geração de resíduos sólidos, além de alternativas de reciclagem e de reaproveitamento dos resíduos gerados.

Neste passo, a AAE abordou tal situação, que foi confirmada em razão *do baixo número de empreendimentos e equipamentos turísticos certificados no sítio da PBH* e não só no Selo BH Sustentável, a AAE destacou, ainda, insuficiência de outras práticas de gestão ambiental nos serviços de hospedagem, gastronomia, agenciamento, eventos, lazer e entretenimento.

Por conseguinte, foi comprovado monitoramento insatisfatório dos impactos econômicos em parte significativa dos eventos realizados pela Belotur de 2017 a 2019, sendo este fato apurado na comparação entre o Carnaval e o Arraial, eventos estes que possuem avaliação dos impactos econômicos no sítio da Belotur e outros eventos constantes desta análise que englobam todos os editais subvencionados pela empresa neste período.

A equipe técnica apurou que cerca de 30% dos eventos patrocinados no referido período não possuem a referida avaliação e registrou que, sob a ótica financeira, o percentual supracitado recebeu R\$ 6.703.900,02 no período, que corresponde aproximadamente 60% do total de recursos disponibilizados pela Belotur.

Causas/Efeitos

Como possíveis causas de insuficiências de ações da Belotur no tocante ao desenvolvimento econômico e social justo e sustentável, foi elencado:

- *deficiência no modelo de gestão estratégica da empresa que considere aspectos como transparência, envolvimento das partes interessadas e que monitore e avalie a execução de instrumentos estratégicos;*
- *opção da PBH, devido à preocupação com a crise econômica dos municípios à época, por não contratar os empréstimos no âmbito do Prodetur (Decreto Municipal n. 14.658/2011);*
- *deficiência no planejamento da força de trabalho da Belotur para realizar a execução e monitoramento de ações visando o desenvolvimento econômico e social justo e sustentável;*
- *desarticulação entre os diversos órgãos e entidades públicas ligados ao setor para efetivação das propostas de desenvolvimento do turismo;*
- *insuficiência de dados e falta de integração entre os diversos bancos de dados públicos e privados ligados à atividade turística; e*
- *carência de capacitação em práticas de gestão ambiental dos gestores de empreendimentos privados e de equipamentos públicos ligados ao turismo.*

Diante disto, foi salientado que *a falta de monitoramento e avaliação e de coordenação de um instrumento de planejamento como o PDITS (Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Belo Horizonte), além de representar destinação inadequada de dinheiro público, compromete a execução de diversos projetos nele previstos, que, por sua vez, preveem medidas para o desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis.* Desta forma, alegou que *a revisão e atualização deste plano deveriam ter sido realizadas em 2017, mas, como tantos outros projetos nele previstos, não foram executadas.*

Destacou-se a AAE (Avaliação Ambiental Estratégica de Belo Horizonte), um dos projetos do PDITS (em versão preliminar), é um estudo recente de 2019, que também propõe medidas visando ao desenvolvimento sustentável do setor, algumas apontadas neste relatório de auditoria, tais como: ações de capacitação, aprimoramento de indicadores e fortalecimento do sistema de informação com dados do turismo.

Em sua análise a equipe de auditoria enfatizou que:

Caso a Belotur, após sua aprovação no Ministério do Turismo, não coordene as ações desse estudo, por meio de um plano de ação que envolva todas as entidades e órgãos responsáveis, com ações práticas definidas, corre-se o risco de ele se tornar mais um estudo teórico, de pouca eficácia e efetividade.

Neste diapasão, acrescentou que *é importante que o órgão central do SMT (Belotur), promova um adequado planejamento de sua força de trabalho de forma a possuir uma estrutura necessária para articular e coordenar as ações de diversos órgãos e entidades, públicos e privados.*

Boas práticas

O relatório apontou como exemplo de boas práticas da Belotur, no quesito sustentabilidade, o Projeto P4Tree, fruto de uma parceria entre a Belotur e o Departamento de Química da UFMG, com foco no desenvolvimento de tecnologia aplicada aos banheiros químicos em grandes eventos, transformando a urina em adubo utilizado na manutenção de parques e jardins e, ainda, a coordenação e organização do Carnaval de BH com pesquisas turísticas realizadas durante o evento, demonstrando impacto positivo para a cidade.

Conclusão

Em sua conclusão, a análise técnica pontuou que as ações de desenvolvimento econômico e social, justo e sustentável da atividade turística promovidas pela Belotur *são insuficientes e abaixo do potencial estabelecido na legislação e em seus instrumentos de planejamento: PDTIS, AAE, e Planos de Negócios*, o que corroboro.

Recomendações

Diante do exposto, no sentido de orientar e promover o desenvolvimento econômico e social do turismo, de forma estratégica e em bases sustentáveis, recomendou-se à Belotur, o que corroboro que:

a) coordene, com os demais componentes do SMT, a atualização, com a PBH, do Decreto Municipal n. 14.658/2011 de acordo com a atual estrutura administrativa e com as responsabilidades atribuídas aos órgãos do SMT pela PolMT;

b) empenhe-se na aprovação tempestiva da AAE junto ao Ministério do Turismo e desenvolva um plano de ação (com a definição de ações práticas definidas, de metas e indicadores) para coordenar sua execução e monitoramento, com o plano de ação da versão atualizada do PDITS;

- c) amplie a avaliação do impacto econômico nos demais eventos patrocinados pela empresa, a exemplo do que já é realizado no Carnaval e no Arraial de Belo Horizonte;
- d) articule com os órgãos responsáveis para que os planos de manejo das Unidades de Conservação do Município sejam elaborados;
- e) promova, diretamente ou por meio da associação com órgãos e entidades públicas ou privadas, estudos de capacidade de carga dos produtos turísticos e unidades de conservação da capital, dando prioridade ao Conjunto Moderno da Pampulha;
- f) promova com outros órgãos e entidades do turismo, públicos e privados, o aprimoramento do banco de dados do Observatório do Turismo;
- g) desenvolva, com órgãos e entidades competentes, indicadores ambientais ligados à atividade turística utilizando como referência, tanto o PDITS quanto a AAE, associando-os a ações estratégicas da empresa;
- h) elabore um programa de incentivo e conscientização (com metas e indicadores) para aumentar o número de equipamentos públicos e privados, ligados à atividade turística, com o Selo BH Sustentável;
- i) desenvolva, com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e com a Superintendência de Limpeza Urbana, ações de educação e de práticas de gestão ambiental junto à população e gestores de equipamentos públicos e privados ligados à atividade turística.

Benefícios esperados

Após a implementação dessas medidas espera-se que a Belotur possa *mensurar de forma precisa os impactos econômicos, ambientais e sociais gerados pela atividade turística e consiga, com uma estrutura administrativa adequada, coordenar e executar ações que promovam o desenvolvimento econômico e social justo e sustentável do setor.*

4 - GESTÃO DA BELOTUR

O principal objetivo desta avaliação será conhecer e verificar a situação existente na Belotur, visando a recomendação de possíveis melhorias, vez que a gestão atua no *planejamento, construção, organização e controle das atividades operacionais e se alinha à direção definida pelo órgão de administração.*

Neste sentido, esta presente auditoria buscou verificar *de que forma os instrumentos de planejamento de que dispõe a auditada influenciam no delineamento das suas atividades, focando-se no fato de que em se tratando de Administração Pública, somente com planejamento será possível obedecer ao conjunto de princípios e regras que lhe são impostos e desenvolver sua atividade com transparência, lisura e eficiência, de forma a permitir a concretização do direito fundamental à boa administração.*

Em sua análise, esclareceu que foram averiguados elementos fundamentais da gestão tais como: *a capacidade da alta administração de direcionar, monitorar e controlar a gestão de pessoas; e a capacidade da organização de manter uma força de trabalho eficiente por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, realmente, diferenciem os níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados.*

Destacou o exame feito no *quadro de pessoal da empresa, em função da demissão de metade dos empregados efetivos em 2018, e do elevado número de empregos em comissão mantidos na empresa desde então; e os demonstrativos disponibilizados pela Belotur, em resposta à legislação de transparência.*

Demonstrou o resultado da ação fiscalizatória, sendo constatado:

- deficiências nos instrumentos de planejamento que norteiam as ações da Belotur, bem como no planejamento da gestão de pessoas e da força de trabalho;
- irregularidades no quadro de pessoal e em relação ao cumprimento dos requisitos de transparência exigidos das empresas estatais.

Apontou como causas de tais deficiências, dentre outras:

- a ausência de PlaMT;
- a falta de articulação da Belotur com os membros do SMT;
- a insuficiência de avaliação e monitoramento das atividades;
- a insuficiência de políticas para orientar o planejamento da força de trabalho e para avaliação de desempenho;
- a insuficiência de sistema de controle interno.

Assim, a seguir tem-se o resultado da análise dos achados desta auditoria.

4.1 - Instrumentos de planejamento

Na avaliação deste tópico, a equipe de auditoria encontrou deficiência dos instrumentos de planejamento que norteiam as ações da empresa: PlaMT, planejamento da gestão de pessoas e da força de trabalho, Planos de Negócios, PMKT e PDITS.

Critérios:

Os critérios estabelecidos para constatação dos achados foram:

- a) o Manual Organizacional da Belotur que, no item 1.7, dispõe entre as competências da Diretoria de Administração e Finanças a de coordenar as atividades de planejamento da empresa, bem como seu processo de avaliação;
- b) o Manual de Regras de Governança da Belotur, que dispõe no item 5.1 acerca do estabelecimento da estratégia da organização;
- c) a Carta Anual de Governança Belotur (datada de junho de 2018, mas referente ao ano de 2017), que estabelece que a Belotur tem por finalidade executar o PlaMT de Belo Horizonte;
- d) a obra 10 Passos para a Boa Governança (TCU). De acordo com essa publicação, para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados, em especial, liderança, estratégia e controle;
- e) o Estatuto Social da Belotur (julho/2020), cujos arts. 30, I e II; 32, I e II; 37, III, XI, XXVI-XXVIII, dispõem sobre planejamento organizacional, monitoramento e avaliação;
- f) a Lei Municipal n. 10.823/2015 (PolMT), especificamente, os arts. 6º a 9º, que dispõem sobre a elaboração do PlaMT, o qual deverá ter suas metas e programas revistos a cada quatro anos; o SMT, integrantes, objetivos, entre esses destacase o de cumprir as metas do PlaMT;
- g) O Decreto Municipal n. 16.365, de 5 de julho de 2016, que dispõe sobre o Comtur e suas competências, entre as quais destacam-se: contribuir para a formulação da PolMT, bem como acompanhar sua implementação; assessorar o Executivo na elaboração de planos plurianuais que visem ao desenvolvimento e à expansão do turismo no Município; manter intercâmbio com os demais órgãos e entidades da Administração Pública Municipal nas questões afetas ao turismo;
- h) o Relatório Integrado da Belotur, que dispõe que: *Instrumentos de planejamento como o PDITS e o PMKT constituem-se como a base de informações estratégicas da Belotur;*

i) o Decreto Estadual n. 45.403, de 18 de junho de 2010, que regulamenta a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), pelo critério *turismo*, e dispõe no art. 4º que, para fins de habilitação e pontuação, o Município deverá apresentar, conforme Anexo I dessa norma, cópia do PlaMT.

Evidências / Análises

No tocante às evidências que levaram à constatação dos achados de auditoria destaca-se a informação da Belotur, de que *não define políticas que orientem o planejamento da força de trabalho na organização, nem políticas para avaliação de desempenho (formal e individual dos colaboradores e dos gestores)*.

Diante disto, a equipe reiterou que tais definições são fundamentais para boa governança, uma vez que as mesmas *estabelecem critérios para avaliação e permitem o monitoramento por parte da alta administração*, contudo, esclareceu que o que for apurado servirá de base e subsidiará a elaboração dos planos de ação.

Sendo assim, citou o Referencial Básico de Governança do TCU (2014) que estabelece que:

as instâncias internas de governança são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e, na falta desses, a alta administração.

Neste ínterim, a equipe de auditoria enfatizou o papel importante que a área de gestão de pessoas possui no planejamento da força de trabalho e que para concretizar esse planejamento é necessário que a unidade responsável pela gestão dos recursos humanos siga as políticas formuladas pela alta administração e asseverou que *um planejamento de gestão de pessoas sólido dificulta mudanças bruscas de rumo sem motivação, evitando projetos sem vinculação com a real condição de execução*.

Salientou a reforma administrativa ocorrida na Belotur em 2018, que evidenciou como um planejamento deficiente pode prejudicar a organização, uma vez que causou demissão de metade dos empregados efetivos da Belotur, servindo de fundamento para propositura de ação judicial, sendo posteriormente reintegrados os colaboradores desligados, por decisão da 2ª instância, confirmando a sentença do juízo a quo, sendo esta questão abordada com detalhes no decorrer do estudo técnico.

Prosseguindo a análise, foi observado que no tocante aos instrumentos de planejamento, o PlaMT (Plano Municipal de Turismo) não se encontrava regulamentado, sendo apresentado durante a auditoria uma minuta de decreto dispondo sobre o plano.

Neste contexto, a auditoria reiterou que a Lei Municipal n. 10.823/2015 estabeleceu que *o PlaMT será elaborado pela Belotur e pelo Comtur, ouvidos os segmentos públicos e privados interessados (art. 6º)*, pontuando que em seu relatório anual de atividades de 2018, a Belotur informou que:

(...) nas políticas estruturantes do turismo, a reativação do Comtur desencadeou a aprovação do Plano Municipal e do Fumtur, debatidos e construídos entre o poder público e a sociedade civil...

Apontou que o PlaMT da Cidade de Belo Horizonte foi mencionado no Planejamento Estratégico da empresa 2017/2021 entre as suas referências internas, entretanto, a análise

pontuou que apesar de mencionado no referido instrumento o Comtur aprovou uma minuta de projeto de decreto sobre o PlaMT.

Apontou, ademais, que na Ata de Reunião do Conselho, em 26/10/2017, consta a informação de que *foi colocada em pauta, na reunião de 20/9/2017, a aprovação de instrumento apresentado pela Belotur relativo a esse plano, enviado por e-mail para avaliação, registrando, ainda, que houve concordância dos termos propostos pelas entidades que retornaram o e-mail sem citar quais foram as sugestões apresentadas.*

Destacou-se que *a contribuição da Conselheira Andrea Souza de Andrade, representante da Regional Centro-Sul da PBH, foi incorporada ao documento final (sem especificá-la), o qual seria submetido à PBH, conforme regras de normatização de atos públicos, no entanto, a equipe esclareceu “afigura-se que a minuta do plano foi elaborada e submetida pela Belotur para aprovação pelo Comtur, sem ter havido processo de debate e construção conjunta entre poder público e sociedade civil, em desacordo com a Lei Municipal 10.823/2015, e com o descrito no relatório anual de atividades de 2018 pela empresa.*

Em análise da minuta do projeto, foi verificado a inexistência das competências, responsabilidades e metas a serem cumpridas pela Belotur, nem pelos órgãos que compõem o SMT, embora a lei que instituiu a PolMT tenha estabelecido o seu objetivo de *ordenar as ações do setor público para o desenvolvimento do turismo.*

Apontou que o referido projeto determina que *as metas e ações serão apresentadas no prazo de 6 (seis) meses a partir da vigência do decreto*, o que torna inócua a finalidade da PolMT, que deveria contemplar as ações com as metas a serem executadas, segundo 10.823/2015 a Lei Municipal, que permite a realização do monitoramento e controle social.

Desse modo o Secretário do SMDE foi questionado sobre a elaboração do PolMT respondendo que o referido projeto regulamentador tramita na Diretoria Técnico Legislativa da PBH ressaltando que *hoje não contamos com um Plano Municipal de Turismo formalmente instituído. Porém, o instrumento ‘Planejamento Estratégico’, elaborado pela Belotur a partir da publicação da Lei Federal n. 13.303/2016, tem cumprido esse papel satisfatoriamente.*

Contudo, a equipe de auditoria pontuou que além da exigência legal sobre a elaboração do plano, explicitou que *o turismo é uma atividade multifacetada, complexa e de grande alcance, que além de envolver fluxo de pessoas, influencia e remete a vários setores (públicos e privados), que podem acarretar impactos econômicos, sociais e ambientais, tanto positivos como negativos e, portanto, impõe que o planejamento e a gestão desse setor ocorram de forma integrada e participativa.*

Além disso, esclareceu que no plano estratégico da empresa consta que sua estratégia é implementada por planos estruturais (planos de negócios) os quais contêm programas, projetos gerenciais e específicos e ações a serem executadas, contudo, quanto aos planos de negócios, o Secretário da SMDE, esclareceu que o planejamento estratégico da Belotur *passa por revisões anuais e seu desdobramento é contemplado no “Plano de Negócios” da Empresa, instrumento elaborado anualmente, que traz as metas e ações a serem desenvolvidas pela Empresa. E que a avaliação das estratégias e das ações desenvolvidas ao longo dos exercícios, são parte dos relatórios anuais, produzidos pela Belotur.*

Todavia, a equipe reiterou que os planos de negócios de 2018 e 2019 não estabeleceram metas, prazos, tampouco responsáveis, dificultando o monitoramento e controle das ações da Belotur e, ainda, observou-se que os relatórios de atividade de 2017, 2018 e 2019 somente descrevem ações executadas no respectivo ano ou os principais resultados, impossibilitando a avaliação do que foi implantado de forma efetiva, pois o simples relato de ações ou

resultados principais, sem o registro de metas nem prazos definidos impede identificar o desempenho da organização.

No decurso da análise técnica foi observado que constam nos Planos de Negócios de 2018 e 2019 “que os programas descritos não pertenciam a uma Diretoria específica”, havendo subprojetos que eram compartilhados em todas as áreas por fluxos pré-orientados, preservando integração e combinação de esforços, porém, não foi encontrada descrição desses fluxos em normativos entregues à equipe, o que dificulta o monitoramento do desempenho dos setores da empresa, bem como a correção de possíveis falhas.

A equipe ressaltou, no entanto, que a Belotur reconhece em seus planos que *para cumprir sua função com eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, é preciso monitorar o seu desempenho.*

Por outro lado, a equipe destacou os *contratos de metas*, diferentes dos referidos planos de negócios e esclareceu que tais contratos integram o Programa de Metas da Gestão do Governo Municipal, constituindo-se em *um instrumento de planejamento onde são delineados os objetivos estratégicos, os resultados esperados, as principais políticas e os produtos concretos a serem entregues à população pelo governo (art. 108-A da LOMBH/1990).*

Explicitou, ademais, que os órgãos da PBH conjuntamente com a Belotur pactuam anualmente deste Contrato, ressaltando que *também é o instrumento de avaliação da consecução das políticas públicas (metas e ações) para resultado do município (o monitoramento é coordenado pela SMPOG (Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão).*

A equipe demonstrou, que os referidos contratos se compõem de quatro blocos, a saber:

- a) indicadores finalísticos e de qualidade do serviço: descreve os indicadores e as metas a serem alcançadas até 2020;
- b) projetos estratégicos: descreve os projetos, bem como os respectivos subprojetos com especificação da ação, do quantitativo, do prazo, e se existe outro órgão envolvido (intersetorialidade);
- c) ações de melhoria da gestão: descreve a ação que deverá ser entregue, o quantitativo e o prazo;
- d) outras ações intersetoriais: descreve o projeto, o subprojeto, a ação que será entregue, o quantitativo, o prazo e os órgãos com pactuação cruzada.

Informou que (...) *O relatório de resultado do contrato de metas especifica todos os itens constantes dos blocos descritos e que, segundo informação da Belotur, a própria monitora esses contratos e que a maioria das ações foram realizadas.*

A análise técnica destacou que, diferenciando-se dos demais, esse instrumento de planejamento *tem servido de base para o planejamento das ações da empresa*, devido ao seu delineamento permitindo ser, ainda, instrumento de avaliação, sendo possível através dele realizar o monitoramento e avaliação do cumprimento das metas e ações.

A equipe registrou que no item “Contextualização”, constante nos Planos de Negócios, a Belotur enfoca a relevância dos PDITS e PMKT *como instrumentos de planejamento que norteiam a condução da vida da Empresa, porque se constituem a base de informações estratégicas.* No entanto, informa que *não monitora nem avalia os programas e ações do PDITS Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável de Belo Horizonte) e do PMKT(Plano de Marketing Turístico de Belo Horizonte).*

Neste contexto, a equipe alegou que com relação ao PMKT (Plano de Marketing Turístico de Belo Horizonte), as estratégias de curto prazo, que devem ser revisadas a cada dois anos, não foram revisadas, nem atualizadas.

Causas / efeitos

A equipe apurou como causas das citadas deficiências:

- a não definição pela alta administração de políticas para orientar o planejamento da força de trabalho;
- a falta de articulação da Belotur com os demais integrantes do SMT e atuação deficiente do Comtur;
- o fato de a minuta de projeto do PlaMT encontrar-se, ainda, sob análise na PBH; e,
- a inexistência de monitoramento e avaliação do PMKT, do PDITS e das ações estabelecidas nos planos de negócios da empresa.

A análise pontuou que devido à insuficiência de políticas de planejamento da força de trabalho, de gestão de pessoas e para avaliação de desempenho, o processo de planejamento executado pela empresa é deficiente nessas áreas, aumentando a probabilidade de elaboração de projetos ou ideias de projetos e práticas desvinculadas à real condição de execução.

Reiterou, por conseguinte, que *sem um planejamento conforme previsto nos normativos atinentes à matéria tem-se o risco de ocorrerem mudanças sem motivação*, citando como exemplo a demissão de metade do quadro de efetivo de empregados da empresa, ocorrido em 2018, levando à discussão judicial na Ação Civil Pública n. 0010445-29.2018.5.03.0005 com probabilidade de manutenção da decisão de reintegração dos empregados demitidos.

Ato contínuo, pontuou também, que fatos como a ausência do PlaMT e a desarticulação entre os membros do SMT *podem ocasionar planejamento de ações não integradas as demais pastas de governo, integrantes do setor do turismo, comprometendo a eficiência na utilização dos gastos públicos, (porque prejudica a verificação de sobreposição de atividades ou a sua escassez), e o fortalecimento do turismo como base econômica*.

Outro aspecto enfatizado pela equipe de auditoria, foi a falta de regulamentação do PlaMT, que *impossibilita o recebimento de parcela da receita do produto de arrecadação do ICMS pelo critério “turismo”, nos termos do Decreto Estadual n. 45.403, de 18 de junho de 2010*, tendo como exigência, entre os requisitos mínimos para habilitação, a apresentação de cópia do Plano de implementação da PolMT (art. 4º) enfatizando, ainda, que entre as ações inseridas no Plano de Negócios de 2018, a habilitação do ICMS Turístico do Governo de MG – 2018.

Importante destacar que a análise técnica apontou ocorrências apuradas enfatizando as consequências delas advindas como:

- ausência da descrição das metas, prazos e responsáveis pelas ações estabelecidas nos planos de negócios, *dificultam o monitoramento e avaliação do cumprimento da estratégia organizacional e do desempenho da empresa, impactando na elaboração dos planos subsequentes*;
- deficiência de monitoramento e avaliação de programas e ações do PMKT e do PDITS, considerados instrumentos norteadores do planejamento das ações da empresa- *implica risco de planejamento inadequado das ações da organização, especialmente no tocante à falta de revisão e atualização do PMKT, pois, não havendo monitoramento nem avaliação desses planos, eles deixarão de ser base de informações estratégicas da empresa, não subsidiarão na prática o planejamento e descentralização de suas ações e investimentos. Ademais,*

considerará produtos e segmentos turísticos da cidade (prioritários, posição competitiva, objetivo de marketing) desatualizados, comprometendo a eficácia, a eficiência, a efetividade e a economicidade a que estão submetidas.

Ao final, reforçou os efeitos causados pelos achados identificados, quais sejam:

- deficiência no delineamento estratégico em termos operacionais, de forma a orientar os processos de implementação;
- comprometimento dos meios de controle, com monitoramento e avaliação de esforços e resultados na fase de planejamento;
- compromete a participação das partes interessadas e, especificamente, dos atores responsáveis pela execução da política pública e o conhecimento de suas atribuições;
- acarreta comprometimento de diretrizes estratégicas de governo que norteiam a política e visão estratégica de longo prazo;
- da mensuração dos esforços e dos resultados, considerando aspectos como viabilidade física, financeira e temporal; da coerência entre as ações e atores; - da verificação se os objetivos e as metas estão coerentes com a visão estratégica da política;
- se a visão estratégica da política é coerente com as diretrizes governamentais mais amplas; se a ordem de prioridade dos objetivos está identificada, inclusive em termos de importância e urgência;- se no tocante aos Planos e Objetivos foram definidos prazos para a realização dos objetivos intermediários e finais; se foram identificados os responsáveis pela consecução dos objetivos; se, nos casos de responsabilidade compartilhada, foram identificadas as competências próprias de cada ator; se foram realizados estudos para a definição dos objetivos; se foram contempladas evidências que suportem a escolha dos objetivos; se houve participação ou escrutínio do Parlamento na definição dos objetivos; e se a sociedade civil participou da definição dos objetivos.

Boas práticas

Em sua análise, a equipe constatou como boas práticas o Observatório do Turismo institucionalizado, que produz dados sobre a atividade turística, a saber:

- perfil do visitante, tempo de estadia, grau de satisfação, atividades e produtos de maior demanda, monitoramento de fluxos turísticos e suas consequências, impactos positivos e negativos econômicos, ambientais, socioculturais etc.;
- aspectos que auxiliam no planejamento de políticas públicas municipais relacionados ao turismo.

Registrou a necessidade de fortalecimento do Observatório, uma vez que sua atuação é limitada aos eventos do carnaval e arraial, podendo incluí-lo nas demais ações da Belotur, no sentido de produzir dados, estudos e pesquisas de relevância turística, a fim de servir de insumo aos planejamentos e estratégias da empresa.

Conclusão

Com base na análise elaborada, a equipe de auditoria destacou *a definição de políticas que orientem o planejamento da força de trabalho e de gestão de pessoas” como fundamental para uma boa gestão, uma vez que “além de maximizar a participação dos recursos humanos para a consecução da estratégia organizacional, diminuirá os riscos que a empresa fica exposta, tais como falta de pessoal em áreas/ocupações críticas, e contribuirá para a obtenção de melhores resultados.*

Destacou, ainda, A Lei Municipal n. 10.823/2015 que instituiu o SMT para promover o desenvolvimento do turismo integrando o setor público e o produtivo; a necessidade da elaboração de um PlaMT (Plano Municipal de Turismo) de forma integrada e participativa envolvendo segmentos privados, com metas e ações integradas; consolidação de gestão compartilhada do setor de turismo, com articulação entre os integrantes, contribuindo para o monitoramento, controle e fiscalização das ações, definindo responsabilidades para que seja possível adoção de medidas cabíveis, no sentido de exigir o cumprimento do planejado.

Salientou o que está previsto na introdução do seu Planejamento Estratégico 2017/2021:

o turismo, elemento importante de incentivo e estímulo ao desenvolvimento local e regional, para gerar um desenvolvimento (...) equilibrado em termos de justiça social, viabilidade, eficiência econômica e sustentabilidade ambiental, precisa contar com um planejamento integrado e participativo.

Diante disto, exaltou a importância de envolvimento dos órgãos integrante do SMT e a obrigação da Belotur ser proativa no comando desse sistema, assumindo a responsabilidade que lhe cabe, promovendo integração e articulação entre seus membros, segundo sua competência legal de coordenar e executar programas de desenvolvimento de turismo, como órgão central do referido sistema.

Explicitou o PlaMT como via importante na composição do PPAG, servindo de orientação na distribuição de recursos e investimentos no setor, *exercendo força e influência significativa sobre os projetos e investimentos a serem incluídos ou suprimidos do plano de governo.*

Asseverou a importância da inclusão de metas, prazos e responsáveis pelas ações nos planos de negócios, como também o monitoramento e avaliação destes, bem como dos programas previstos no PMKT e PDITS, tendo estes instrumentos cumprido, desta forma, o papel de subsidiar o planejamento adequado das ações da Belotur, de forma a garantir a eficácia, a efetividade e eficiência da empresa.

Recomendações

Com base nesta análise, a equipe de auditoria expediu as seguintes recomendações ao gestor as quais corroboro:

- a) a implementação de políticas que orientem o planejamento da força de trabalho e o de gestão de pessoas de forma a maximizar a participação dos recursos humanos na consecução da estratégia organizacional;
- b) que a minuta do projeto que dispõe sobre o PlaMT seja reformulada com ampla participação dos integrantes do SMT de forma a definir claramente as competências e responsabilidades de cada membro no desenvolvimento da atividade turística da cidade, bem como as respectivas metas a serem executadas, de acordo com as disposições da Lei Municipal n.10.823/2015. E que o projeto seja encaminhado ao prefeito a fim de que possa submetê-lo à aprovação pela câmara de vereadores, em curto prazo, caso seja projeto de lei, ou se for por decreto, a fim de que possa editá-lo, também, brevemente, colaborando para o planejamento do próximo PPAG do governo;
- c) que os planos de negócios dos exercícios subsecutivos estabeleçam metas, prazos e responsáveis pelo cumprimento das ações, permitindo monitoramento, avaliação e controle, e, conseqüentemente, um planejamento dos planos subseqüentes de forma mais eficaz, efetiva e eficiente;
- d) a atualização do PMKT, uma vez que o Plano se concentra em soluções e propostas de marketing para garantir o melhor aproveitamento do que existe disponível hoje e traz atuações

mercadológicas para movimentar o setor (mais turistas, mais receitas, mais empregos, mais qualidade), a partir dos insumos detectados no contexto atual;

e) o monitoramento e avaliação do PDITS, visto que identifica os principais equipamentos, atrativos e produtos turísticos de maior relevância ou potencial turístico na Capital e, se for o caso, a sua revisão.

A equipe ressaltou que, em face dos comentários do gestor no Relatório Preliminar (item II.2.29, p. 25, peça n. 10), foi retirada a recomendação “e”.

Benefícios

Ao longo do relatório, a equipe de auditoria ressaltou os benefícios mais significativos esperados após o acatamento das recomendações, de acordo com cada aspecto, a saber:

-A definição de políticas que orientem o planejamento da força de trabalho e o de gestão de pessoas é fundamental para um planejamento adequado dos recursos humanos e, conseqüentemente, para uma boa gestão.

- A definição de objetivos, indicadores, metas e ações necessárias para alcançá-los, além de maximizar a participação dos recursos humanos para a consecução da estratégia organizacional, diminui os riscos que a empresa fica exposta e contribui para a obtenção de melhores resultados, porque permitirá o monitoramento e a avaliação do desempenho, possibilitando as devidas correções.

- A existência do PlaMT com estabelecimento das competências, metas e ações de cada órgão integrante do SMT permitirá identificar com clareza as responsabilidades de cada um, o monitoramento, o controle e a fiscalização das ações, de acordo com a competência expressa de cada órgão integrante do SMT;

- o estabelecimento de ações específicas possibilitará ainda a conexão dessas atividades e formulação de planos, programas e projetos entre a Belotur e os demais integrantes do SMT, contribuindo para a economicidade e otimização no uso dos recursos públicos, além de consolidar a gestão compartilhada do setor do turismo.

- A formalização do PlaMT também possibilitará o recebimento de recursos financeiros do ICMS turístico, para as ações de infraestrutura, promoção e qualificação do setor.

Em seu planejamento estratégico, verificou-se que a empresa citou em todas as suas diretrizes a falta e/ou escassez de recursos financeiros.

Neste contexto, a equipe de auditoria destacou que o PMKT, sendo atualizado, permitirá à Belotur, a gestão do portfólio de produtos e organização deles, no intuito de promover o desenvolvimento de ofertas, que uma vez comunicadas, promovidas e comercializadas, possibilitarão melhor aproveitamento das potencialidades do destino.

Assim, enfatizou que *o planejamento de ações que busque subsídios nesse plano proporcionará o desenvolvimento de atividade turística que, potencialmente, será capaz de promover o desenvolvimento econômico e social.*

Apontou o PDITS que aponta cenários atuais definindo estratégias ao crescimento sustentável da capital, sendo que o seu monitoramento e avaliação, dará à Belotur a percepção da necessidade de sua revisão, contribuindo ao estabelecimento de prioridades de recursos e de ações relativos aos atrativos, estimulando o fluxo de turistas

4.2 -Capacidade organizacional e gestão de pessoas

A equipe de auditoria ressaltou que este tópico visa *avaliar a capacidade de a empresa otimizar o desempenho dos colaboradores e de mitigar os riscos relativos a recursos humanos*.

Entretanto, foram apontadas pela equipe de auditoria deficiências no planejamento organizacional, no planejamento da gestão de pessoas e no planejamento da força de trabalho da empresa, o que compromete a capacidade organizacional e de recursos para o adequado desenvolvimento das respectivas atividades.

Critérios

A equipe de auditoria, destacou os critérios utilizados para confirmação dessa constatação, a saber:

a) o Referencial Básico de Governança do TCU, notadamente as práticas:

i. E2.2, a respeito da estratégia estabelecida pela organização;

ii. E2.3, a respeito do monitoramento e avaliação da execução da estratégia, dos principais indicadores e do desempenho da organização;

iii. L1.2, sobre a adequada capacitação dos membros da alta administração;

iv. L3.1, a respeito da avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão da organização e do alcance das metas organizacionais;

v. L3.2, que trata da responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos;

b) o Decreto-Lei n. 200/1967 e a Lei Complementar n. 101/2000. O planejamento, além de ser uma exigência legal, constitui-se em mecanismo de governança;

c) o Manual de Regras de Governança e o Relatório Integrado da Belotur, que dispõem que a Governança na Belotur será pautada pela avaliação do desempenho e monitoramento dos resultados, pelo cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas, por decisões embasadas na legislação vigente, nos princípios da Administração Pública, pela garantia da transparência sobre a forma como as decisões serão tomadas; pela prestação de contas e publicidade dos atos administrativos às partes interessadas; pelo desenvolvimento da capacidade e da eficácia do corpo diretivo e técnico da Belotur; pela certificação de que os agentes (comissionados ou eleitos) terão as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para o desempenho de suas funções, mantendo-os atualizados; pela certificação de que um sistema eficaz de gestão de riscos esteja em operação; pelo equilíbrio, na composição do corpo diretivo e nas instâncias de governança da Belotur, pela continuidade, renovação e representatividade do corpo técnico da Belotur; pela garantia de que o corpo diretor e técnico atuará de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança;

d) a Carta Anual de Governança referente ao exercício de 2017, onde consta que a Governança na Belotur é pautada pelo desempenho e pelo monitoramento dos resultados, pelo cumprimento de políticas e planos, além dos princípios da Transparência; Equidade; Legitimidade; Responsabilidade Corporativa; Probidade; Ética; Prestação de Contas; e Segregação de Funções;

e) o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) de 2010, que dispõe entre as atribuições dos Recursos Humanos: elaborar projetos e programas de desenvolvimento de recursos humanos relacionados a recrutamento, seleção, treinamento e desenvolvimento; analisar e descrever os cargos e indicadores de competência, observando o trabalho, entrevistando seus ocupantes e superiores;

f) a Portaria Belotur n. 58, de 15 de dezembro de 2016, que dispõe no art. 8º, alínea “f”, que será considerado apto, independentemente de ser submetido ao processo de avaliação, o empregado que estiver exercendo função de confiança ou ocupando cargo em comissão, em órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta da PBH ou cedido por interesse da Belotur ou afastado por licença maternidade ou em exercício de mandato sindical;

g) a CRFB/1988, em relação às diretrizes sobre avaliação de desempenho dos colaboradores, vide arts. 37, §8º, II; 41, §1º, III; e 173, § 1º, V.

Evidências / Análises

Relativamente a este tópico, o relatório de auditoria apurou evidências que motivaram os achados apontando que a empresa não define políticas para orientar o planejamento da força de trabalho na organização e não estabelece políticas para planejamento da gestão de pessoas (recrutamento e seleção, treinamento, avaliação de desempenho formal e individual dos colaboradores e dos gestores, desenvolvimento de sucessores para as ocupações de gestão).

A empresa alegou que executa processo de planejamento estratégico organizacional estabelecendo plano, com a visão, missão e objetivos organizacionais a longo prazo e elabora plano específico para as funções de gestão de pessoas, alinhado àquele; porém, não define objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada função de gestão de pessoas, não divulga o plano estratégico organizacional para os colaboradores, e tampouco avalia os resultados organizacionais em comparação ao definido no planejamento estratégico.

Afirmou, ademais, que não possui a definição do quantitativo necessário de pessoal para cada uma de suas unidades, nem informação sobre lacunas ou excessos na força de trabalho.

Em face disto, a equipe ressaltou que os fatos apresentados pela empresa comprometem sua capacidade de definir estratégias de gestão no tocante ao planejamento da força de trabalho, podendo ocasionar um planejamento deficiente, como se verificou na reforma administrativa implementada em 2018.

Com relação à reforma administrativa supracitada, a equipe salientou que, à época, de acordo com a planilha do quantitativo de pessoal da Belotur, em 1/1/2017, 1/1/2018 e 1/1/2019, a empresa contava em seu quadro de pessoal com 86 (oitenta e seis) empregados efetivos (dos quais 23 [vinte e três] exerciam emprego em comissão) e com 34 (trinta e quatro) empregados em comissão de recrutamento amplo (totalizando 57 [cinquenta e sete] empregos em comissão). Dos 120 (cento e vinte) empregados, foram demitidos 50 (cinquenta) empregados, dos quais 43 (quarenta e três) eram efetivos e 7 (sete), recrutamentos amplos.

Sendo assim constatou-se que a metade dos empregados efetivos foi demitida, comprovado por um gráfico apresentado.

A análise técnica informou, neste item que em razão das demissões foi proposta uma Ação Civil Pública pelo Sindicato dos Servidores Públicos de Belo Horizonte, alegando que a Belotur praticou ato desleal e antissindical ao dispensar em massa empregados celetistas sem motivação ou prévia negociação coletiva; demitir arbitrariamente dirigente sindical; demitir integrantes de comissão representativa de trabalhadores (detentores de estabilidade); e demitir, de forma discriminatória, trabalhadores de portadores de doenças graves.

Contudo, a Belotur alegou como fundamento básico para a referida reforma administrativa a necessidade de redução de custos de pessoal; equilíbrio orçamentário; e adequação das carreiras à nova estrutura e modelo gerencial da empresa, extinguindo-se funções públicas originárias de sua criação, cuja motivação constou também da Ata da 114ª reunião do CA, de 26/4/2018.

Consultando os autos eletrônicos da referida Ação Civil Pública, foi comprovado que:

- os avisos prévios juntados motivaram a dispensa na necessidade de desoneração da folha de pagamento;
- na ausência de qualificação adequada, em diversos servidores; e na extinção de carreiras (Assistente Técnico, Assistente Administrativo, Motorista e Auxiliar de Serviços Gerais).

Deste modo, a equipe solicitou as avaliações de desempenho dos demitidos, porém, afirmou que faltaram avaliações de 27 (vinte e sete) empregados, *sob a justificativa de não terem sido realizadas, porque à época estavam em exercício de cargo em comissão, em gozo de licença sem vencimentos ou cedidos.*

Ato contínuo, a análise técnica constatou que a avaliação de desempenho do quadro efetivo, está prevista no PCCS(Plano de Cargos, Carreiras e Salários) de 2010 e na Portaria n. 58, de 15 de dezembro de 2016 (especificamente item 7.5 do PCCS e art.8º, alínea “F”, da Portaria n. 58/2016), os quais regulamentam que *será considerado apto, independentemente de ser submetido ao processo de avaliação, o empregado que estiver exercendo função de confiança ou ocupando cargo em comissão, em órgãos e entidades da Administração Direta ou Indireta da PBH ou cedido por interesse da Belotur ou afastado por licença maternidade ou em exercício de mandato sindical.*

Assim sendo, constatou-se que a obrigatoriedade de aplicação da referida avaliação só é válida para empregados efetivos que não exercem cargo de confiança ou não estão cedidos/licenciados, bem como não se aplicam para gestores e membros da alta administração.

Portanto, só existe obrigatoriedade de aplicação da avaliação para empregados efetivos que não estão exercendo cargo de confiança ou não estão cedidos/licenciados; bem como não existe para gestores e membros da alta administração.

Em sua análise, esclareceu que as 16 (dezesseis) avaliações de desempenho analisadas comprovou-se que eram feitas atribuindo-se pontuação que variava de 01(um) até 04(quatro) pontos para os seguintes requisitos: *conhecimento técnico, qualidade, produtividade, planejamento e controle, iniciativa, comunicação, responsabilidade, relacionamento, adaptação às mudanças e etiqueta profissional. Dessas avaliações, verificou-se que: 14 (quatorze) empregados receberam a nota 4 (excelente) em quase todos os quesitos.*

Ressaltou, ainda, que *o acórdão proferido pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região no julgamento do Recurso Ordinário Trabalhista n. 0010445-29.2018.5.03.0005, apresentado pela Belotur contra a sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública, foi de indeferimento, por considerar as dispensas genéricas e a argumentação de redução de custos contraditória aos fatos, conforme se extrai da ementa a seguir transcrita:*

RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DISPENSA INDIVIDUAL PLÚRIMA. FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA DO ATO DE DISPENSA. A empresa pública detém toda a autonomia para fazer a reestruturação administrativa, mas deve observar a sua condição de integrante da Administração Pública e observar os requisitos de validade do ato administrativo, sendo que caso entenda por dispensar empregado público concursado os motivos expostos devem ser claros e observar os princípios que regem os atos administrativos dispostos no art. 37 da Constituição da República. Nesse contexto, a análise dos motivos que ensejaram a edição do ato administrativo consiste no exame de seus pressupostos fáticos, situação que extrapola o simples conteúdo da regra jurídica e possibilita ao Poder Judiciário invalidar o ato que não corresponder à motivação exposta como na hipótese dos autos, em que a dispensa se revelou genérica e cuja fundamentação de redução dos custos econômicos é contraditória com a majoração dos

valores das funções comissionadas. Incide, por analogia, o entendimento firmado no item II da Súmula 57 deste Regional. Processo nº 0010445-29.2018.5.03.0005 (ROT). Recorrente: Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte SA Belotur. Recorrido: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de BH. Relator(a): Sebastião Geraldo de Oliveira. (grifou-se)

Em face disto, a equipe corroborou com a decisão judicial e informou que no site da PBH ocorreu a admissão de 12 (doze) empregados RCA para cargo em comissão de Assessor II, ocorrendo a maior parte das contratações a partir de junho de 2018, mês e ano em que ocorreram as referidas demissões.

Neste contexto, a equipe indagou a empresa sobre a motivação das demissões, que alegou que *o aumento dos cargos de assessoramento deveu-se ao fato de que, com as novas orientações de trabalho decorrentes da reforma administrativa da empresa, houve a necessidade de readequação dos procedimentos de trabalho para abordagem da inserção das novas tecnologias do mercado de turismo.*

Acrescentou, no entanto, que a esse aumento de empregados de recrutamento amplo soma-se um aumento de remuneração dos mesmos, constatados nos últimos 03(três) anos, de 2017 a 2019.

A equipe constatou que conforme a ata da 114ª reunião do CA (Conselho Administrativo) da Belotur, de 26/04/2018, *além da aprovação da reforma administrativa na empresa, ratificou-se, também (ambas por unanimidade), a adequação na remuneração dos cargos comissionados, equiparando-a à base salarial dos “Grupos de Direção e Assessoramento Municipal – DAM”, aplicados na reforma da administração direta e autarquias da indireta, da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte”.*

No exame das figuras 4.3 (Comparativo de Empregados Efetivos e Comissionados por Exercício) e 4.4 (Comparativo de Gastos com Pessoal da Belotur por Mês), respectivamente, foi apurado, a saber:

(...) o total de: 43 (quarenta e três) empregados efetivos, dos quais 24 (vinte e quatro) ocupavam emprego em comissão; 46 (quarenta e seis) empregados em comissão de recrutamento amplo, dos quais 5 (cinco) eram cedidos de outros órgãos; e 5 (cinco) terceirizados.

Portanto, à época, a empresa contava com 70 (setenta) empregados exercendo emprego em comissão (dos quais 24 [vinte e quatro] eram ocupados por empregados efetivos), 19 (dezenove) empregados exercendo apenas empregos efetivos, e 5 (cinco) empregados terceirizados (3 [três] motoristas, 1 [um] porteiro e 1 [um] servente de limpeza).

A diferença entre os comissionados e efetivos é considerável, visto que além de reduzirem os empregos efetivos, continuaram contratando empregados comissionados de recrutamento amplo. Tal situação revela um planejamento da força de trabalho para o qual não se apresentaram estudos ou justificativas que o fundamentasse, além de contrariar os princípios constitucionais previstos no art. 37 da CRFB/1988.”

Destacou, ainda, de acordo com a lotação dos empregados da Belotur, que:

a) há setores da empresa que contavam com apenas 1 (um) empregado, que era o próprio coordenador. Eram eles: Coordenação de Desenvolvimento de Recursos Humanos e Gestão Organizacional, Coordenação de Inspeção e Obrigações Tributárias, Coordenação de Processos Financeiros e Tesouraria, Coordenação de Contabilidade, Coordenação de Compras e Licitações, Coordenação de Políticas de Turismo, Coordenação de Prestação de Contas (nesta, o gestor, em entrevista à equipe de auditoria, informou que teria direito à aposentadoria no início de 2020) e Coordenação de Informática. Destaca-se que nessas duas

últimas coordenadorias o gestor era servidor cedido de outros órgãos municipais (PBH e Fundação Municipal de Cultura);

b) há setores que não tinham empregado lotado, como a Assessoria de Gestão Estratégica, da Coordenação de Orçamentário e da Coordenação de Contratos e Convênios;

c) há um setor que possuía 11 (onze) empregados, incluído o gestor (Assessoria de Comunicação Social), o que representava 12% do total de empregados da empresa (que são 93 [noventa e três], excluídos os terceirizados);

d) a empresa possuía 4 (quatro) empregados efetivos, todos Técnicos de Nível Superior, cedidos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte e Fundação Municipal de Cultura, com ônus para a Belotur, sendo que um desses cedidos encontrava-se nesta situação desde a data de 1º/1/1996;

e) existiam 5 (cinco) servidores provenientes de outros órgãos (PBH e Fundação Municipal de Cultura) cedidos para a Belotur, cujo ônus da cessão pertencia ao órgão de origem, sendo que as datas de início das cessões variavam de julho/2018 a maio/junho/agosto de 2019.

A equipe observou que o último concurso público para provimento de empregos na Belotur foi em 2005, homologado para 2006, com vigência até 2010, não preenchendo todas as vagas previstas no edital, contudo, a empresa não esclareceu o motivo e informou que *os atores envolvidos não têm mais vínculo com a Belotur, nem com o município de Belo Horizonte*, demonstrando que o planejamento da força de trabalho da empresa tem sido insatisfatório e deficiente.

No tocante ao planejamento da gestão de pessoas, foi apurado a ausência de instrumentos formais de avaliação de desempenho dos empregados comissionados, gestores e membros da alta administração, verificando-se que os instrumentos que preveem avaliação e desempenho (PCCS/2010 e Portaria 58/2016) só obrigam a aplicação da avaliação para empregados efetivos que não estão exercendo cargo de confiança ou não estão cedidos/licenciados; sendo excluídos, também, os gestores e membros da alta administração.

Em sua justificativa, a empresa informou que *não define política para avaliação de desempenho com metas de desempenho individuais e/ou de equipes alinhadas com as metas organizacionais, nem realiza avaliação com atribuição vinculada ao alcance dos resultados organizacionais.*

O Diretor de Administração e Finanças, manifestou-se em relação à insuficiência de instrumentos formais de avaliação de empregados comissionados e gestores, e às deficiências na avaliação de empregados efetivos, alegando que a administração superior procedeu à suspensão da avaliação de desempenho no âmbito da Administração municipal, nos termos do Decreto Municipal n. 16.993, de 17 de outubro de 2018 com o intuito de rever o processo e criar nova sistemática de avaliação, afirmando que *a sistematização dessa nova ordem foi repassada aos órgãos da administração; e que, a partir de 2020, a avaliação seria obrigatória para os empregados efetivos, sendo replicada, no caso da Belotur, na avaliação dos empregados detentores de cargos em recrutamento amplo.*

No entanto, a equipe asseverou que o referido decreto revela que *a suspensão temporária da avaliação de desempenho se aplica aos servidores e empregados públicos da Administração Direta do Poder Executivo, não fazendo referência à Administração Indireta.*

Neste passo, a equipe solicitou as avaliações de desempenho dos empregados do período de 2017 a 2019, porém, só foram apresentadas as avaliações do ano de 2017 e de empregados efetivos e observou-se que as avaliações foram realizadas atribuindo notas baseadas somente em fatores como assiduidade, conhecimento técnico, iniciativa, comunicação, disciplina,

adaptação às mudanças, etiqueta profissional etc. e, como já dito, os empregados que receberam nota excelente para vários requisitos foram demitidos em 2018, fato que, segundo a equipe, reforça o diagnóstico de que *a avaliação de desempenho foi um processo burocrático de atribuição de notas que pouco contribuiu para o desempenho individual e organizacional, uma vez que era desvinculada a metas e resultados institucionais*, conforme informação dada pela auditada.

Verificou-se, ademais, que no Relatório Integrado da Belotur, registrado em 27/7/2018, sob o n. 6941368, na JUCEMG, no tópico *Riscos e oportunidades*, constou que não existe avaliação de desempenho dos funcionários, verificando-se, também a *inexistência de programas que contemplem o desenvolvimento de potenciais líderes e que estabeleça metas individuais para os gestores alinhadas com as metas organizacionais, bem como a ausência de processo de gestão do conhecimento*.

Em sua defesa, a empresa informou que oferece ações educacionais de formação aos colaboradores que assumem funções gerenciais e ações educacionais de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (operacional ao estratégico).

Entretanto, a equipe destacou o Manual de Regras de Governança e o Relatório Integrado da Belotur, segundo os quais *a governança na Belotur será pautada pelo desenvolvimento da capacidade e da eficácia do corpo diretivo e técnico*, sendo importante que a prática não se inicie apenas na investidura do colaborador no cargo de gestor, mas que *tais ações operacionais integrem um programa regular de desenvolvimento de atuais e potenciais líderes*, tendo como resultado um quadro de empregados preparados ou em preparo para assumir funções gerenciais na empresa.

Neste sentido, a empresa alegou que *oferece incentivos para a capacitação contínua dos colaboradores e desenvolve ações educacionais com base em necessidades futuras da organização, buscando mitigar riscos*, todavia, foi observado em seu Relatório Integrado, item *Riscos e Oportunidades*, registros alegando que falta programa de treinamento continuado aos funcionários.

Contudo, a equipe destacou que, embora o incentivo contribua para que a empresa execute suas estratégias, não garante resultados educacionais, sendo importante a identificação de necessidades individuais de capacitação e avaliação dos programas desenvolvidos, baseando-se em critérios que permitam aferir tanto os custos envolvidos quanto os resultados objetivos alcançados, evitando-se desperdício de recursos em ações que não contribuam de forma efetiva com missão e a estratégia organizacional.

Em resposta, a empresa afirmou que *não define nem especifica o perfil profissional desejado/requerido para ocupação da posição de gestão*, fato já observado pela equipe que ressaltou ser a nomeação de gestores geralmente ligada à discricionariedade de escolha do administrador público.

Na oportunidade, a equipe reforçou que o Manual de Regras de Governança e o Relatório Integrado da Belotur dispõem que *a Governança na Belotur será pautada pela certificação de que os agentes (comissionados ou eleitos) terão as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para o desempenho de suas funções* e reiterou que para se avaliar a adequação ou não de um profissional para determinada atividade ou conjunto de atividades (incluindo as de gestão), é necessário que se estabeleça critérios para o perfil desejado/requerido, *os quais permitirão avaliar a aderência dos colaboradores a esse perfil, além de estabelecer um processo transparente e impessoal, permitindo o efetivo controle da gestão*.

Neste passo, foi apurado também que *a empresa não executa processo de gestão do conhecimento, documentando e compartilhando o conhecimento com os colaboradores; tão pouco oferece ações educacionais ou orienta a força de trabalho em relação ao compartilhamento e difusão do conhecimento.*

Causas / Efeitos

Como possíveis causas dos referidos achados, a equipe destacou:

- insuficiência de políticas que orientem o planejamento da força de trabalho na organização, de políticas para o planejamento da gestão de pessoas (recrutamento, treinamento, avaliação de desempenho formal e individual dos colaboradores, dos gestores, dos comissionados, com vinculação a metas e resultados institucionais), e de políticas voltadas para a gestão da liderança e do conhecimento.

Com relação aos efeitos potenciais, a equipe destacou que *a definição dessas políticas é o passo inicial para que se estabeleça o direcionamento das práticas de gestão de pessoas na organização e que a insuficiência delas prejudica o planejamento da força de trabalho, cuja importância se revela na produção de elementos fundamentais para os processos de seleção, movimentação de pessoal, capacitação etc.*

Elucidou a necessidade de um devido planejamento, uma vez que *sem ele há o risco de entregas inadequadas por parte das unidades organizacionais, devido à falta de pessoal ou à falta da qualificação necessária para o bom desempenho das atribuições; bem como a elaboração de projetos ou ideias de políticas e práticas sem vinculação com a real condição de execução; a realização de processos de seleção externa, alocação inicial e movimentação interna de pessoal com base em parâmetros subjetivos; e, ainda, demissões e contratações irregulares.*

Reiterou que *a insuficiência de objetivos, indicadores, metas ou ações para funções importantes de recursos humanos (p. ex., movimentação, retenção, gestão do desempenho etc.) reduz a agregação de valor dessas funções para o negócio da organização, deixando a empresa mais exposta a riscos como falta de pessoal em áreas/ocupações críticas.*

A análise técnica registrou que a ausência de indicadores e metas para a gestão de pessoas compromete o monitoramento e a avaliação do desempenho da área, bem como sua contribuição na consecução da estratégia organizacional, comprometendo, ainda a correção de falhas eventuais.

Importante ressaltar que, segundo a análise técnica, se a referida avaliação não abrange os gestores, a alta administração, comissionados, as organizações enfrentarão dificuldades, tais como: *não identificar pessoas com baixo desempenho, deixando de implementar ações para sua melhoria; carecer de subsídios que possibilitem a perda de cargo por insuficiência de desempenho; promover pessoas com desempenho insatisfatório; prejudicar o alcance de metas organizacionais; e reduzir oportunidades de capacitação.*

Esclareceu que quando a avaliação de desempenho não contempla todos os colaboradores de forma abrangente como os gestores, alta administração, comissionados, as organizações podem:

- não identificar pessoas com baixo desempenho, deixando de implementar ações para sua melhoria;
- carecer de subsídios que possibilitem a perda de cargo por insuficiência de desempenho; promover pessoas com desempenho insatisfatório;
- prejudicar o alcance de metas organizacionais; e

- reduzir oportunidades de capacitação.

Nesse contexto, acrescentou que tal avaliação se desvinculada de metas e resultados institucionais pode gerar progressões na carreira e pagamento de gratificações independentemente do alcance de resultados institucionais e até mesmo colaborar para um menor comprometimento dos colaboradores com o alcance desses resultados, uma vez que apenas serão observados fatores como assiduidade, pontualidade, iniciativa, disciplina etc.

Finalmente, pontuou que como possíveis efeitos destes achados, principalmente, são o desperdício de recursos públicos e a geração de resultados aquém do que a empresa poderia ofertar, constituindo-se em entrega insatisfatória de serviços para a sociedade.

Boas práticas

De acordo com a empresa, realiza-se benchmarking em boas práticas de gestão de pessoas no ambiente externo à organização, sendo o benchmarking *um processo contínuo e sistemático de avaliação de produtos, serviços e processos de trabalho, de organizações que reconhecidamente praticam as melhores técnicas com a finalidade de melhoria organizacional*”, constituindo-se em *“uma importante ferramenta para a obtenção das informações necessárias para apoiar a melhoria contínua e obter a vantagem competitiva, incorporada a busca da excelência; e, conseqüentemente, do desempenho da empresa ou organização.*

Informou que realiza pesquisas de clima organizacional e promove programas de qualidade de vida no trabalho, contribuindo para a diminuição dos níveis de estresse e de incidência de doenças ocupacionais.

Além disso, *envolve responsabilidade social, que se deve ter com a força de trabalho, e também boa governança, uma vez que essa depende do desempenho de seus gestores e servidores, o qual é afetado tanto pela qualidade de vida no trabalho, como pela satisfação que lhe é proporcionada.*

No entanto, a equipe apontou a necessidade de avaliação dos resultados dos programas de qualidade de vida, a fim de verificar a possível ocorrência de desperdício de recursos públicos em ações que não atendem às necessidades dos servidores e os objetivos das organizações, porém, a empresa alegou que *não avalia tais programas nem executa procedimento para identificar as causas que influenciam a movimentação dos colaboradores dentro da empresa.*

Neste ínterim, a equipe registrou que *a inexistência de metas e avaliação dos resultados em termos, por exemplo, de índice de rotatividade e de absenteísmo, prejudica a transparência dos benefícios gerados por esses programas e dificulta o controle e a promoção de melhorias na gestão organizacional.*

Conclusão

Em face do exposto, a análise técnica reiterou que *“se houver o desdobramento do plano institucional em um plano de gestão de pessoas, com estabelecimento de indicadores e metas de desempenho, como p. ex., capacitação dos membros da alta administração, da gestão operacional e do corpo técnico, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades possam ser desenvolvidas; recrutamento e seleção, desenvolvimento de gestores e potenciais líderes/sucessores, avaliação de desempenho e planejamento da força de trabalho”,o* resultado será uma estrutura de pessoal qualificada e quantitativamente suficiente para que possam desenvolver de forma adequada todas as etapas da política pública, o que corroboro.

Recomendações

Em face do exposto, a equipe de auditoria recomenda à Belotur, o que corroboro:

- a) que a empresa mantenha processo de trabalho com o intuito de assegurar a existência de um efetivo e sistemático planejamento de sua força de trabalho, o qual deverá conter: a definição e a atualização, com base em critérios técnicos (p. ex., mapeamento de processos), de tabelas de lotação necessária por unidade organizacional, entre outras ações de gerenciamento dessas tabelas; a análise e o monitoramento de informações sobre a força de trabalho (p. ex., comparação entre o quantitativo necessário e o real, projeções de necessidades futuras); e a definição de estratégias de gestão de pessoas (p. ex., realocação de pessoal) com base nas análises realizadas;
- b) a elaboração de plano específico para as funções de gestão de pessoas alinhado com o plano estratégico da empresa, com definição de objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada um dos objetivos definidos e, ainda, mecanismos com critérios objetivos de avaliação e acompanhamento do desempenho (p. ex., capacitação, recrutamento e seleção, desenvolvimento de gestores e potenciais líderes/sucessores);
- c) que seja elaborado programa de gestão e avaliação de desempenho, que contemple os gestores, os comissionados e os membros da alta administração, e não apenas os efetivos; e que o sistema de avaliação de desempenho seja vinculado às metas organizacionais e permita a identificação das necessidades de treinamento e desenvolvimento, de forma a subsidiar o planejamento dessas ações (de capacitação, de correção de eventuais falhas, de avaliação e controle);
- d) que a empresa assegure a continuidade da gestão por meio de programas gerenciais, que identifiquem e desenvolvam potenciais líderes para as ocupações críticas de liderança;
- e) que a empresa também adote processo de gestão do conhecimento, e o faça capturando, indexando e disponibilizando o conhecimento que produz e utiliza, de forma a facilitar o compartilhamento de maneira racional para todos os envolvidos.

Benefícios

Após a implementação das recomendações acima descritas, os benefícios decorrentes consubstanciam-se:

- no alinhamento das políticas e das estratégias de gestão de pessoas às prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- na garantia da utilização eficiente de recursos; na otimização do desempenho das pessoas; na mitigação de riscos;
- em melhoria na tomada de decisão; na garantia de cumprimento dos papéis e das responsabilidades e da transparência dos resultados.

A equipe ressaltou que *o benefício de programa de gestão e avaliação de desempenho com estabelecimento de metas vinculadas ao alcance dos resultados organizacionais constitui o aprimoramento da governança da empresa, é o aprimoramento da governança da empresa, visto que a sua capacidade se alinha ao desempenho de seus gestores e empregados.*

Neste enfoque, asseverou como benefício apresentado por este programa *o de avaliar a capacidade de a empresa manter uma força de trabalho eficiente, permitindo diferenciar os níveis altos e baixos de desempenho, podendo a partir de aí identificar necessidades de capacitação e aperfeiçoamento profissional.*

Desta forma, pontuou, ainda, como benefício advindo do processo de gestão do desempenho, a profissionalização dos serviços públicos, como também a capacidade de subsidiar a política de gestão de pessoas, oferecendo *insumos para a melhoria de programas de capacitação,*

para pagamento de gratificação de desempenho, para a política de promoção e progressão na carreira, para identificação de falhas em equipes, gestores, processos, fluxos e condições de trabalho; e, como consequência, há a possibilidade de aumento da eficiência da organização, evitando-se o desperdício de recursos públicos.

Importante destacar que a análise técnica evidenciou, ainda, benefícios que serão alcançados pela empresa, tais como:

- O benefício advindo dos programas gerenciais à empresa, que é um quadro de empregados preparados ou em preparo, capacitando-os a assumir funções gerenciais;
- o benefício da definição e especificação do perfil profissional desejado/requerido para ocupação da posição de gestão consiste em que uma seleção mais objetiva fortalece o princípio da impessoalidade (art. 37, caput, da CRFB/1988). Instituir processos transparentes, impessoais e eficientes de seleção de gestores colabora para diminuir os riscos relativos aos recursos humanos, de forma a implementar o que foi planejado, e assim contribui para a eficácia, efetividade e eficiência das ações da empresa e, principalmente, para a geração de benefícios à coletividade;
- o benefício do processo de gestão do conhecimento será o melhoramento do desempenho da empresa e o aproveitamento de maneira mais ampla do seu capital intelectual, evitando-se o desperdício de recursos que imediatamente estão disponíveis.

Enfatizou que o sistema de Gestão do Conhecimento em uma Organização *disponibiliza recursos, programas e ferramentas para documentar e compartilhar o conhecimento internamente, o que contribui tanto para o desenvolvimento individual como de toda a organização, visto que dá suporte à consecução da sua estratégia.*

Desta forma, acrescentou que implementando este sistema a empresa estará buscando, principalmente, *qualidade dos serviços prestados à população, eficiência na utilização dos recursos públicos, efetividade dos programas e promoção do desenvolvimento econômico e social.*

4.3 - Quadro de Pessoal

Neste item, a equipe constatou que a Belotur não observa os princípios constitucionais do art 37 da CRFB/88 e a legislação aplicável, contribuindo para a ocorrência de deficiências identificadas no planejamento da força de trabalho, comprometendo a capacidade de gestão, no que tange à verificação do cumprimento dos objetivos estratégicos, do desempenho e da efetividade da empresa.

Critérios

Os critérios utilizados para esta constatação foram:

- a) a CRFB/1988, notadamente o art. 37, caput e incisos I, II e V, que dispõem sobre os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, sobre a exigência de concurso público para ingresso em emprego público e sobre as funções de confiança e cargo em comissão;
- b) a LOMBH/1990, notadamente os arts. 83, IX; 87, §1º, II, d; e 88, II, que dispõem sobre a fixação do quadro de emprego das empresas públicas e sociedades de economia mista por meio de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo;
- c) o Decreto Municipal n. 16.755, de 23 de outubro de 2017, notadamente o art. 22, que dispõe sobre o instituto da cessão de agentes públicos;

- d) o PCCS/2010 da Belotur, fixado pela Ata da 69ª Reunião do CA, que descreve os empregos efetivos e suas respectivas atribuições;
- e) as Atas da 114ª e 115ª reuniões do CA e a Ata da Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária de 24/10/2019239, que descrevem o quadro dos cargos em comissão, notadamente os quantitativos dos cargos em comissão de recrutamento amplo, de recrutamento restrito, a respectiva nomenclatura e remuneração;
- f) o Manual Organizacional da Belotur, que estabelece as atribuições do cargo de Assessor II;
- g) a Carta Anual de Governança referente ao exercício de 2017 e datada de junho/2018 da Belotur, notadamente o item 7, que dispõe sobre o controle interno;
- h) o Referencial Básico de Governança do TCU, notadamente as práticas:
 - i. L3.4, sobre a responsabilização pela gestão de riscos e pelo controle interno;
 - ii. C1.1, a respeito do estabelecimento de sistema de gestão de riscos e controle interno;
 - iii. C1.2; acerca do monitoramento e avaliação do sistema de gestão de risco e controle interno, visando sua eficácia e a melhoria do desempenho organizacional;
- i) o Manual de Regras de Governança da Belotur, notadamente os itens 3 e 4 que tratam, respectivamente, da tomada de decisões embasadas na legislação vigente, dos princípios da Administração Pública, da garantia de transparência e dos princípios básicos da Belotur (transparência, equidade, legitimidade, responsabilidade corporativa, probidade, ética, prestação de contas, e segregação de funções);
- j) o Estatuto Social da Belotur, notadamente o parágrafo único do art. 32, que dispõe acerca da responsabilização dos membros da Diretoria Executiva pelos atos praticados em desconformidade com a lei, com o próprio Estatuto Social e com as diretrizes institucionais emanadas do CA.

Evidências/Análises

A equipe apontou o art. 1º do Estatuto Social da Belotur, sendo ela uma empresa pública da Administração Indireta municipal, constituída como uma Sociedade Anônima. Sobre as sociedades de economia mista, leciona José dos Santos Carvalho Filho:

Sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob a forma de sociedades anônimas, cujo controle acionário pertença ao Poder Público, tendo por objetivo, como regra, a exploração de atividades gerais de caráter econômico e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos. (...) exibem dois aspectos inerentes à sua condição jurídica: de um lado, são pessoas jurídicas de direito privado e, de outro, são pessoas sob o controle do Estado. Esses dois aspectos demonstram, nitidamente, que nem estão sujeitas inteiramente ao regime de direito privado nem inteiramente ao de direito público. Na verdade, pode dizer-se, como o fazem alguns estudiosos, que seu regime tem certa natureza híbrida, já que sofrem o influxo de normas de direito privado em alguns setores de sua atuação e de normas de direito público em outros desses setores. E nem poderia ser de outra forma, quando se analisa seu revestimento jurídico de direito privado e sua ligação com o Estado.

Sendo assim, afirmou que este tipo de entidade possui regime normativo híbrido, ora se subordina a normas de direito privado, ora de direito público, destacando-se os princípios constitucionais contidos no art. 37 da CR/88, bem como as normas de fiscalização e controle pelo Estado.

Neste diapasão, quanto ao controle administrativo, a referida entidade se submete ao art. 37, inciso XIX, no que tange à indispensável autorização legal para a sua instituição, sendo esta uma norma de direito público.

Outro exemplo, refere-se ao controle pelo Tribunal de Contas (art. 71); ao controle e à fiscalização pelo Congresso Nacional (art. 49, inciso X); à exigência de concurso público para o ingresso de seus empregados (art. 37, inciso II e §2º);

A análise esclareceu que, apesar de se submeterem ao regime trabalhista comum, regido pelos princípios e normas da CLT, conforme o art. 173, §1º, da CR/88, o acesso aos cargos e empregos das entidades da Administração Indireta pressupõe aprovação em concurso público, conforme art. 37, inciso II da CR/88, ressalvados aqueles em comissão, *que deverão observar a excepcionalidade apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, devendo ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei (inciso V, art. 37).*

Ressaltou, portanto, o que a LOMBH (Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte) de 1990 dispõe acerca do quadro de pessoal dessas entidades municipais:

Art. 83 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida para o estabelecido no art. 84, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especificamente:

(...)

IX - fixação do quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Município;

Art. 87 - A iniciativa de lei cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos definidos nesta Lei Orgânica.

§ 1º - São matéria de lei, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica, que dependem de voto favorável:

(...)

II - da maioria dos membros da Câmara:

(...)

g) a criação de cargos, funções e empregos públicos. Art. 88 - São matéria de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

II - do Prefeito:

(...)

c) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Município; (grifou-se)

Ato contínuo, a equipe constatou que o quadro de pessoal da empresa não se encontra previsto em lei, mas os empregos efetivos estão previstos no PCCS (Plano de Cargos, Carreiras e Salários) de 2010, sendo assim, constituído:

o número de empregos efetivos existentes à época era de 234 (duzentos e trinta e quatro), dos quais 122 (cento e vinte e dois) encontravam-se ocupados (conforme quadro de empregos anexo à Ata da 69ª reunião do CA, de 21/5/2010, p.47).

Segundo análise, conforme item 4.2, a reforma administrativa de 2018 extinguiu 04 (quatro) carreiras totalizando 47 (quarenta e sete) empregos, e o número de empregos efetivos ocupados foi reduzido para 43 (quarenta e três), contudo, esclareceu que em função da

reintegração por ordem judicial de 5 (cinco) empregados, em janeiro de 2019, 48 (quarenta e oito) empregos efetivos encontravam-se ocupados.

Com relação aos empregos em comissão, *estes encontram-se previstos em atas de reunião do CA (Conselho de Administração), tendo sido identificados nas atas da 114ª e 115ª reuniões do CA, ocorridas em 26/4/2018 e 29/6/2018, respectivamente, e na ata da Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária da empresa realizada em 24/10/2019, que registraram entre outras coisas a revisão do quadro dos cargos 245 em comissão, tendo sido aprovada a manutenção de no máximo 77 (setenta e sete) cargos.*

Constatou-se no quadro anexo à ata da 115ª reunião (fl. 193) *que foram previstos 42 (quarenta e dois) cargos em comissão de recrutamento amplo e 40 (quarenta) de recrutamento restrito, incluindo os diretores, totalizando 82 (oitenta e dois) cargos em comissão. Ressalta-se que, consoante esse mesmo quadro, ficou estabelecido que 1 (um) cargo de diretor seria de recrutamento restrito. Contudo, na ata da Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária de 24/10/2019 246, estabeleceu-se na estrutura de cargos comissionados o quantitativo de 77 (setenta e sete), excluídos os cargos de diretores. Esses compreendem o total de 5 (cinco) diretores, incluído o diretor presidente da empresa, que somados aos 77 (setenta e sete) totalizam os 82 (oitenta e dois), anteriormente previstos.*

Conforme a análise técnica, o Estatuto Social da Belotur prevê que compete ao CA (Conselho de Administração) aprovar:

- quadro do quantitativo de pessoal, planos de criação de cargos efetivos e comissionados, carreiras, remuneração, benefícios e vantagens, bem como o conjunto de normas específicas para contratação de pessoal permanente da Belotur (art. 30, inciso XIII).

No entanto, consta que o quadro de pessoal não foi fixado por meio de lei em sentido formal-material, nos termos estabelecidos pela LOMBH/1990.

Desta forma, mencionou o parecer do então Procurador Cláudio Couto Terrão do Ministério Público de Contas de Minas Gerais, sobre a fixação do quadro de pessoal de empresas estatais, segundo o qual *as empresas estatais dependentes têm em sua essência a natureza jurídica de autarquia, embora não tenha sido essa a forma adotada para a consecução de sua atividade. E, em razão disso, estariam sujeitas a controles mais rígidos, entre eles a exigência de lei para fixação do quadro de empregos da empresa.*

Apontou, assim, que a Belotur é uma empresa estatal dependente, uma vez que recebe recursos do ente controlador municipal, destinados ao pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral, nos termos do inciso III do art. 2º da LC n. 101/2000 e ressaltou que o art. 5º da LOA de 2017 atribuiu-lhe a quantia de R\$23 milhões, cuja prestação de contas anual deve ser encaminhada ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios do TCE-MG, nos termos das Instruções Normativas TCE-MG n. 3/2015 e 3/2017.

Sendo assim, asseverou que, diante deste fato e considerando o que dispõe a LOMBH/1990 (Lei Orçamentária Municipal de Belo Horizonte) em seus arts. 83, IX; 87, §1º, II, g; 88, II, c, a instituição do seu quadro de empregos deve se dar por meio de lei em sentido formal-material.

Verificou-se, ainda, que o último concurso realizado na Belotur foi em 2005 e, desde então, após a demissão de metade do quadro de efetivos em 2018, tem-se realizado contratações diretas através do recrutamento amplo.

Destacou que o quadro de lotação da empresa (situação em 13/12/2019), constatou-se excesso de pessoas contratadas sem concurso público, em detrimento dos efetivos, aumentando o

número de empregos em comissão (70 ocupados), demonstrado, para fins de comparação, onde observa-se o percentual desses empregados no quadro de pessoal da empresa.

Em sua análise, a equipe asseverou que, como exceções à regra do concurso público, os cargos em comissão não podem ser predominantes no Quadro de Pessoal de órgãos e entidade e devem estar em número inferior ao dos efetivos, conforme preceitua o art. 37, incisos I, II e V da CR/88 e, ainda, em observância ao conteúdo dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência, constantes no caput do mesmo diploma legal.

A equipe apontou que em 2018, ocorreu extinção de carreiras, deixando de existir 47 (quarenta e sete) empregos efetivos, dentre eles: Assistentes Técnicos, Assistentes Administrativos, Motoristas e Auxiliares de Serviços Gerais, dos quais 43 (quarenta e três), foram demitidos, representando a metade do total de empregados efetivos da empresa.

Por outro lado, a reforma administrativa garantiu 77(setenta e sete) empregos em comissão, promovendo a respectiva majoração salarial, conforme consta na ata da 114ª reunião do CA(Conselho de Administração) da Belotur, de 26/4/2018, registrando a aprovação, por unanimidade pelos membros do conselho, da adequação na remuneração dos cargos comissionados, equiparando-a à base salarial dos “Grupos de Direção e Assessoramento Municipal – DAM”, aplicados na reforma da administração direta e autarquias da indireta, da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Conforme apurado na análise, em 2018 houve admissão de 12 (doze) empregos em comissão de Assessor II, sendo que *30 (trinta) empregados ocupavam esse emprego (situação em 13/12/2019), dos quais 20 (vinte) eram empregados de RCA, ou seja, foram contratados sem concurso público.*

Apurou-se, também, que os ocupantes do emprego em comissão de Assessor II, foram distribuídos em vários setores da Belotur, conferindo as competências desse emprego as dos empregos efetivos, constatando-se, similitude das atribuições.

Neste contexto, a análise técnica transcreveu as definições e atribuições de alguns empregos efetivos, Anexo III do PCCS (Plano de Cargos, Carreiras e Salários) de 2010, inclusive de carreiras extintas na reforma administrativa, como também, as atribuições do Assessor II, descritas no Manual Organizacional da empresa, para fins de comparação.

Constatou-se que a participação de cursos de qualificação para o desenvolvimento profissional encontra-se entre as atribuições gerais de todos os empregos efetivos, entretanto, esclareceu *que não foram transcritas todas as atribuições dos empregos efetivos mencionados, mas somente as pertinentes para fins de comparação com o emprego em comissão de Assessor II*, sendo as atribuições deste cargo transcritas integralmente.

A análise registrou a descrição das atribuições do emprego efetivo de Técnico de Nível Superior da área de turismo, em razão da maior concentração de Assessor II, em setores envolvidos nesta área, destacando-se como a segunda maior lotação na Assessoria de Comunicação Social.

Ficou demonstrado na análise técnica que, comparando-se as atribuições dos empregos efetivos de Assistente Administrativo, Assistente Técnico e Técnico de Nível Superior (Turismo) com as do Assessor II, este desempenha funções similares a dos efetivos, notando-se tratar de execução rotineira na quase totalidade de suas atribuições, não indicando o necessário requisito de confiança.

Verificou-se que somente nos casos de representação do Presidente e/ou Diretor (es) e Gerente (s) em reuniões, solenidades e eventos sociais, quando designados para tal, substituindo-os por impedimentos, pode ser considerada função baseada na confiança e, em

função disso, a equipe pontuou que não é razoável haver 30 (trinta) empregados no cargo de Assessor II, sendo 20 (vinte) de recrutamento amplo (dois cedidos da PBH, logo, fora da carreira da empresa).

Asseverou, ademais, que não se justifica a criação de cargo/emprego em comissão no desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais como coordenação, instrução, supervisão, auxílio, controle etc., uma vez que tais funções são rotina da Administração Pública, não revelando o requisito da confiança ou ensejando o amparo constitucional da excepcionalidade do cargo/emprego em comissão.

Esclareceu que o referido cargo só poderá ser ocupado, sem a exigência de concurso público, fundamentado na relação de confiança, destinado, portanto, somente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do inciso V do art. 37 da CR/88.

Em face disto, a equipe ressaltou que: *A nomenclatura do cargo/emprego não o qualifica, por si só, como de provimento em comissão, devendo ser apreciadas as atribuições para se concluir pelo exercício ou não de atividades de chefia, direção ou assessoramento a justificar a aplicação da exceção constitucional.*

Demonstrou que no quadro de lotação da Belotur (situação em 13/12/2019), haviam apenas 02 (dois) Assistentes Administrativos e 2 (dois) Assistentes Técnicos, fato este ocorrido em virtude da reforma administrativa de 2018, ocasião em que foi autorizada pelo CA da empresa a extinção dessas carreiras, possuindo 32(trinta e dois) empregos, sendo: 25 (vinte e cinco) Assistentes Administrativos e 7 (sete) Assistentes Técnicos.

Informou que a prática da empresa de contratar sem concurso público fundamentou a interposição da Ação Civil Pública n. 0011287-65.2016.5.03.0106, pelo Ministério Público do Trabalho, em 2016, *cujo Acórdão proferido nos autos do Recurso Ordinário, oriundos da 27ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, em 19/5/2020, determinou o cumprimento imediato a contar da data de publicação da decisão, das seguintes obrigações constantes da sentença:*

a) Belotur:

i. rescindir, gradualmente, a partir do trânsito em julgado da decisão até um ano após este marco, os contratos de trabalho declarados nulos pela sentença, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por cada trabalhador mantido de forma irregular em seus quadros;

ii. abster-se de contratar, nomear ou designar pessoas não integrantes do quadro de empregados públicos efetivos, para exercício de funções de confiança, destinadas exclusivamente para função de direção, chefia e assessoramento, a serem preenchidos exclusivamente por empregados públicos do quadro efetivo da empresa, nos termos do inciso V do artigo 37 da CF/88, sob pena de multa no valor R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por cada trabalhador irregular;

iii. realizar concurso público de provas ou de provas e títulos, no prazo de até dois anos para preenchimento de cargos/empregos públicos efetivos já existentes e/ou a serem criados sob pena de multa mensal de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) enquanto perdurar o descumprimento desta obrigação;

b) Município de Belo Horizonte: autorizar realização de concurso público de provas ou de provas e títulos no prazo de até seis meses, sob pena de multa mensal de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) enquanto perdurar o descumprimento desta obrigação.

Neste ínterim, apontou que *o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, na mesma sessão ordinária da sua Quinta Turma, condenou a Belotur e o município, de forma solidária, ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, no importe de R\$ 100.000,00 (cem mil*

reais) e destacou que *tal decisum motivou o recurso de Embargos de Declaração, os quais ainda não foram decididos.*

Ato contínuo, a equipe de auditoria pontuou algumas constatações no decorrer do trabalho, a saber:

- que o quadro de pessoal da Belotur não foi fixado por meio de lei;
- que o número de empregados comissionados ultrapassa o de efetivos;
- que a empresa tem realizado contratação direta por meio de recrutamento amplo desde a reforma administrativa, e
- que o emprego em comissão de Assessor II possui atribuições equivalentes e inerentes as dos empregados efetivos, cujo provimento exige a prévia aprovação em concurso público, além do seu desproporcional quantitativo no quadro de pessoal da auditada.

Em virtude disto, enfatizou que os referidos achados *contrariam as regras constitucionais do art. 37, caput, e incisos I, II e V, da CRFB/1988.*

A auditoria pontuou, ainda, a existência de 4 (quatro) empregados ocupantes do emprego de Técnico de Nível Superior cedidos para outros órgãos, dos quais: 1 (um) cedido desde 1996; 2 (dois) cedidos desde 2016; e 1 (um) cedido desde 2017 e acrescentou que:

O Decreto Municipal n. 16.755, de 23 de outubro de 2017, prevê no art. 22 que a cessão interna poderá ser autorizada tendo como limite o fim do mandato do Prefeito, podendo ser prorrogada por mais quatro anos sempre que houver necessidade.

Explicou, por conseguinte, que *o instituto da cessão deve revestir-se do caráter da excepcionalidade e da temporariedade* e atentou para o fato de que:

A cooperação entre os órgãos cedente e cessionário deve ocorrer durante período certo e determinado, e em obediência ao princípio da razoabilidade, não pode eternizar situações funcionais cuja execução deve sempre se dar em caráter excepcional, precário e transitório.

Salientou que o gestor deve ficar atento a dois aspectos, quando implementar o instituto da cessão, quais sejam: *se haverá aferição de vantagem à Administração Pública e se existirá prejuízo em desfavor de um dos órgãos envolvidos, cedente ou cessionário.*

O Diretor da Diretoria de Administração e Finanças, em entrevista à equipe de auditoria, informou que seriam solicitados mais servidores de outros órgãos para atender à Belotur, frente à necessidade de serviço, além dos 05 existentes, o que, segundo a equipe, põe em dúvida a necessidade da continuidade da cessão dos Técnicos de Nível Superior, especialmente, de um deles cuja cessão iniciada em 01/01/1996, sendo continuamente prorrogada e vigente até o momento (24 anos), caracterizando a utilização desse instituto de forma irregular.

Causas / Efeitos

Como causas do referido achado, a equipe apontou *o baixo nível de aprimoramento da gestão de pessoas, que deveria atuar como parceira estratégica da instituição, especialmente no tocante ao planejamento da força de trabalho, mas ao invés disso a falta de profissionalização deste setor demonstra a falta de atenção para temas importantes como o planejamento específico para as funções de gestão de pessoas alinhado com o plano estratégico da empresa, com definição de objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada um dos objetivos definidos e, ainda, mecanismos com critérios objetivos de avaliação e acompanhamento do desempenho como, p.ex., capacitação, recrutamento e seleção.*

Destacou, ainda, como outra causa verificada, *a insuficiência de sistema de controle interno que permita detectar qualquer irregularidade ou desconformidade com as regulamentações, e dessa forma tomar as medidas de correção cabíveis.*

Relativamente aos efeitos potenciais, a equipe identificou *a burla à regra constitucional do concurso público em função da contratação excessiva de comissionados por meio de recrutamento amplo*, pontuando como consequência disto a desmotivação dos empregados efetivos, vez que não vislumbrarão a possibilidade de crescimento profissional na empresa, tendo os cargos de chefia e assessoramento preenchidos por recrutamento amplo.

Outro aspecto apontado foi a rotatividade de empregados comissionados, gerando desperdício de recursos investidos nesses profissionais, enquanto os efetivos transcendem as gestões e perpetuam o conhecimento na empresa e, ainda, *a não fixação do quadro de pessoal por meio de lei e o aumento do quantitativo de empregos em comissão, ultrapassando o de empregos efetivos, contraria os princípios constitucionais previstos no art. 37, caput, e incisos I, II e V da CRFB/1988, sobretudo os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.*

Com relação à cessões, a equipe reiterou que o resultado advindo desta situação é *a diminuição da força de trabalho pela manutenção de cessões de Técnicos de Nível Superior, o que é prejudicial à auditada.*

Conclusão

Após criteriosa análise técnica, a equipe de auditoria concluiu que:

(...)

a gestão da Belotur não tem garantido a conformidade com as normas vigentes, uma vez que tem criado os empregos administrativamente, por meio de atos normativos internos, e tem permitido a contratação excessiva de empregados em comissão por meio de recrutamento amplo em detrimento à regra constitucional do concurso público, o que contribuiu para que o número de empregados em comissão ultrapassasse o de efetivos. Tudo isso colaborou para a ocorrência das deficiências apuradas no planejamento da força de trabalho, comprometendo a capacidade da gestão de verificar o cumprimento dos objetivos estratégicos (eficácia), o desempenho da empresa (eficiência) e se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (efetividade).

Outrossim, a empresa tem mantido cessão de empregado de forma irregular em razão de prorrogações contínuas por longo período, além de ceder Técnicos de nível superior em detrimento de si mesma, já que face à necessidade do serviço pretende solicitar servidores de outros órgãos para trabalharem na empresa. 4.163 A insuficiência de um sistema de controle interno na empresa que permita identificar tais irregularidades contribui para que elas se mantenham ao longo do tempo, tendo em vista que medidas de correção não são tomadas.

Recomendações e determinações

A equipe destacou a necessidade de se determinar à Belotur, o que corroboro:

- a regularização da instituição do quadro de pessoal da empresa por meio de proposta a ser encaminhada ao Prefeito, a fim de que, uma vez acorde, submeta o respectivo projeto de lei à Câmara de Vereadores para aprovação; e
- a regularização do quantitativo dos empregos em comissão de RCA, especialmente, o emprego em comissão de Assessor II, neste caso devendo, além de reduzir o seu quantitativo, reformular as suas atribuições e ocupá-lo majoritariamente com empregados efetivos.

Recomendando-se, ainda:

- a) a revisão das cessões de empregados da empresa para outros órgãos, tendo em vista o potencial prejuízo de sua manutenção;
- b) que o sistema de controle interno da empresa seja aperfeiçoado, de forma a detectar toda e qualquer desconformidade com as regulamentações vigentes, inclusive para dar cumprimento ao que a própria empresa dispôs em sua Carta Anual de Governança (datada de junho/2018).

Benefícios esperados

Ao longo do relatório, a unidade técnica ressaltou os benefícios mais significativos esperados após o acatamento das recomendações, de acordo com cada aspecto analisado, a saber:

- instituição do quadro de pessoal por meio de lei e da regularização dos empregos em comissão de RCA, com a adequação e redução do seu quantitativo em comparação ao de efetivos, será, além da observância à legislação vigente e aos princípios constitucionais, a elaboração de um planejamento adequado dos recursos humanos, o que permitirá a consecução da estratégia organizacional, a diminuição dos riscos que a empresa fica exposta e a obtenção de melhores resultados; conseqüentemente, tudo isso implicará uma boa gestão, porque a empresa será capaz de desenvolver suas atividades com eficácia, eficiência e efetividade.

- A contratação de efetivos somente se dá por meio de concurso público o qual seleciona, de forma impessoal, os mais aptos a ocuparem os empregos públicos; evita os apadrinhamentos, uma vez que o critério do mérito é aferível por meio do concurso; sendo público, permite ampla acessibilidade, além da possibilidade da disputa em igualdade de condições; e seleciona os mais aptos para ocupar as posições em disputa e proporciona uma atuação estatal otimizada, eficiente.

Desta forma, ressaltou que tal regularização promoverá a observância dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência ressaltando, ainda, que *o aperfeiçoamento do sistema de controle interno na Belotur permitirá o enfrentamento de riscos e eventos que possam afetar a estratégia, a missão e os objetivos da empresa, bem como a prevenção de erro e desconformidade com as leis e regulamentos, proporcionando à organização o atingimento de níveis satisfatórios de desempenho e a busca de qualidade superior nos serviços oferecidos aos cidadãos, beneficiando a sociedade.*

Neste sentido, enfatizou que o controle interno *estimula a governança a executar atos de maneira eficaz com foco na coletividade.*

4.4 -Transparência

Quanto a este tópico, a análise técnica pontuou seu objetivo que é o de analisar a divulgação de forma clara, ampla e periódica acerca das informações sobre as ações, operações e resultados que foram alcançados pela empresa; entretanto, constatou-se que a Belotur não cumpre os requisitos mínimos exigidos pela legislação, para empresas públicas, podendo comprometer o controle social das atividades da empresa, bem como a efetividade de sua estrutura de governança.

Crítérios

Segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do TCU, a transparência envolve a: “divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança da organização”.

Neste contexto, vale reiterar a Lei n. 13.303/2016, que exige das empresas públicas o cumprimento das seguintes normas de transparência:

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos;

II - adequação de seu estatuto social à autorização legislativa de sua criação;

III - divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração;

IV - elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;

V - elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

VI - divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional;

VII - elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração;

VIII - ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III; IX - divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade.

(...)

Art. 4º Os documentos resultantes do cumprimento dos requisitos de transparência constantes dos incisos I ao IX do caput deverão ser publicamente divulgados na internet de forma permanente e cumulativa.

Evidências / Análises

Através do portal da Belotur, a equipe técnica verificou a ausência de documentos obrigatórios concernentes ao cumprimento das exigências de transparência, previstas em lei, solicitando, por isso, aos gestores a apresentação da carta anual de governança cooperativa (art. 8º, inciso VIII) como também o relatório integrado ou de sustentabilidade (art. 8º, inciso IX) dos exercícios de 2018 e 2019 conforme consta no Anexo IV do Comunicado de Auditoria n. 3/2019.

Em resposta, o Diretor de Administração e Finanças da Belotur, a saber:

Informamos que a Carta anual de governança corporativa e relatório integrado estão disponíveis no site <https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur> (aba LEI 13.303/2016 >> DIVULGAÇÃO).

Contudo, consultando o espaço informado pelos gestores, a equipe constatou que a carta anual de governança se referia somente ao exercício de 2017, publicada em junho de 2018, não havendo informações dos exercícios de 2018 e 2019, assim como o relatório integrado que fazia referência somente a 2017.

A equipe informou que o acesso ao portal da Belotur foi consultado durante todo o período da presente auditoria, sendo o último em 27/08/2020 observando-se, ademais, que a página onde deveria conter a descrição da composição e remuneração da administração da empresa (art. 8º, inciso III) encontrava-se “em construção”, constatando-se, neste íterim, que no site havia espaço para divulgação de relação de contratos e de aquisição de bens, podendo ser considerados como dados econômico-financeiros, cuja divulgação é exigida pelo art. 8º, inciso III, mas que não se encontravam disponíveis no site.

Por outro lado, a equipe deparou-se com informações genéricas sobre folha de pagamentos e procedimentos de contratação da empresa constantes no site da PBH, dados estes que poderiam ser referenciados provisoriamente no portal da empresa, contudo, as informações exigidas pela Lei 13.303/2016 não estavam disponibilizadas.

Foi apurado, ainda, inconsistência da publicação de atas das reuniões do CA (Conselho de Administração) da empresa, observando-se que *por vezes as atas são publicadas no Diário Oficial do Município longo período após sua ocorrência ou por vezes não são publicadas*.

Alegou que *entre a 111ª e a 119ª reunião, foram publicadas somente as atas de 4 (quatro) reuniões, quais sejam, as de número 111 (realizada em 19/1/17 e publicada em 1/9/2017), 112 (realizada em 1/9/17 e publicada em 23/11/17), 113 (realizada em 18/10/17 e publicada em 13/11/17) e 116 (realizada em 10/12/18 e publicada em 9/01/19)*.

Enfatizou que a ausência de publicação da ata referente à 114ª Reunião serviu como exemplo do prejuízo à transparência que este ato causa, uma vez que na referida reunião, ocorrida em 26/04/18, deliberou-se a reforma administrativa da empresa, havendo ampla reestruturação das carreiras e extinção de 47 empregos efetivos, tal ato culminando em 43 demissões, que representava boa parte do quantitativo de pessoal da entidade, sendo o registro desta reunião importante para a população do município, podendo ser as atas do CA enquadradas como *informações relevantes que devem ser divulgadas nos termos do art. 8º, inciso III e da própria Portaria n. 51/2018 da Belotur, que dispõe sobre a política de divulgação de informações*.

Causas / Efeitos

A análise técnica considerou as deficiências dos controles internos da empresa como possível causa dos desalinhamentos identificados e asseverou que:

A transparência é um princípio essencial para se efetivar o controle externo e o controle social das atividades das empresas públicas. Os requisitos previstos no art. 8º da Lei n. 13.303/2016 devem ser observados por todas as empresas públicas e sociedades de economia mista, no intuito de se concretizar o princípio constitucional da publicidade, que se aplica a toda a administração pública, direta ou indireta (art. 37, caput da CRFB/1988).

Em face disto, afirmou que a prática da situação apurada coloca a empresa em desconformidade com as normas legais, dificultando o exercício do controle.

Boas práticas

Como boa prática a equipe apontou que a Belotur divulga regularmente pesquisas relacionadas aos principais eventos que organiza na cidade, como o Carnaval, o Arraial e a

Parada LGBT, *apresentando resultados dos eventos com indicadores que demonstram o impacto destes no setor de turismo da capital.*

Conclusão

Diante da análise realizada, a equipe de auditoria concluiu, por conseguinte que a Belotur descumpra os requisitos mínimos de transparência impostos pela legislação aplicável, estando em desconformidade com a Lei n. 13.303/2016, comprometendo o controle externo e social efetivo de suas atividades, o que corroboro.

Recomendações e determinações

No intuito de efetivar a transparência no âmbito da gestão da Belotur, a equipe de auditoria propõe as seguintes determinações, em obediência à legislação aplicável, o que corroboro:

a) disponibilizar no portal da empresa os seguintes documentos:

- i. descrição da composição e remuneração da administração da empresa;
- ii. relatório de aquisições;
- iii. relação de contratos;

b) atualizar a carta anual de governança corporativa e relatório integrado ou de sustentabilidade; e incluir no planejamento da empresa a elaboração dos documentos periódicos exigidos, para que sejam produzidos e divulgados tempestivamente;

Neste ínterim, sugere-se as seguintes recomendações, o que corroboro:

- a) monitorar a disponibilidade, no site da empresa, de forma permanente e cumulativa, dos documentos exigidos pela Lei n. 13.303/2016;
- b) promover a publicação tempestiva das atas de reuniões do CA no Diário Oficial do Município.

Benefícios esperados

Ao longo do relatório, a análise técnica ressaltou que o benefício esperado após o acatamento das recomendações, é que a Belotur se mantenha em conformidade com a Lei 13.303/2016, dando maior visibilidade às suas atividades e potencializando o controle da gestão em seus diversos níveis.

5 - OS MECANISMOS DE CONTROLE, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Este tópico tem a finalidade de avaliar se o sistema de controle interno e monitoramento encontra-se devidamente estruturado de modo a produzir informações no sentido de *retroalimentar os processos decisórios e favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados da Belotur.*

A equipe de auditoria explicitou que o sistema de controle interno se afina com a instância de governança, que por sua vez visa, entre outros, *apreender em que medida os controles internos envolvidos possuem capacidade de identificação e de resposta aos principais riscos às atividades implementadas pela empresa.*

Registrou que no modelo de negócios adotado pela empresa, efetivamente lastreado na concessão de auxílio financeiro à iniciativa privada para consecução descentralizada de *atividades* com potencial turístico, é importante ter um sistema adequado de avaliação de prestação de contas, já preconizado no art. 70, parágrafo único, da CRFB/1988, segundo o

qual cada auxílio financeiro concedido gera uma obrigação de prestar contas por parte do particular que recebe o recurso.

Sendo assim, em função da efetividade das atividades subvencionadas, faz-se necessário a tempestiva avaliação dessas contas, a fim de comprovar a aplicação correta do recurso envolvido e, conseqüentemente, atingir o objetivo da política pública, como também se torna necessário que o ente público possa avaliar os resultados das ações por ele praticadas.

A análise técnica ressaltou a importância do turismo como indutor do desenvolvimento econômico e do aperfeiçoamento social, uma vez que promove a geração de empregos e movimentação de recursos, daí há necessidade de que as políticas desenvolvidas pela empresa sejam monitoradas rotineiramente para que os resultados possam ser quantificados e apresentados à sociedade.

5.1. -Estrutura de controle

Os tópicos subsequentes tratam das fragilidades identificadas no sistema de controle interno e na capacidade de a empresa avaliar as prestações de contas pendentes de análise.

5.1.1 - Sistema de controle interno

Neste tópico, a equipe de auditoria constatou que a Belotur *não possui um sistema de controle interno consolidado capaz de minimizar os riscos presentes no exercício de suas atividades*, sendo observado no período auditado, *que a empresa não produziu relatório de controle interno relativo à sua prestação de contas anual e não instituiu formalmente uma função de auditoria interna*, descumprindo o disposto em seus próprios normativos internos.

Foi constatada deficiência no sistema de controle sobre os recursos repassados pela empresa aos *particulares*, podendo resultar em perda ou desperdício de recursos, destacando-se, ainda, falhas de planejamento na reforma administrativa feita pela empresa, falhas estas que hoje a submetem a sérios riscos patrimoniais que não estão sendo adequadamente geridos.

CrITÉRIOS

Acerca dos critérios adotados, a equipe asseverou que:

Segundo a INTOSAI – GOV 9100, “Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público” – o controle interno é um processo integrado e estruturado que visa enfrentar os riscos e fornecer segurança na consecução das atividades de uma entidade.

Por meio do controle interno, espera-se atingir:

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) cumprimento das obrigações de *accountability*;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perda, mau uso e dano.

Importante ressaltar que o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, elaborado pelo TCU, *coloca o “controle” como um dos três mecanismos necessários para a boa governança no setor público, alinhados à “liderança” e a “estratégia”*.

Destacou como componentes das práticas do *mecanismo controle*: a gestão de risco e controle interno e a auditoria interna e reiterou que para a consecução do primeiro componente faz-se necessário estabelecer um sistema de gestão de riscos e controle interno constantemente monitorado e avaliado pela mais alta instância interna de governança da organização, que contribua para a melhoria do seu desempenho.

Quanto ao segundo componente, este exige que se promova a função de auditoria interna, cujo escopo deve ser bem definido, com condições para atuar de maneira independente, de modo a adicionar valor à organização.

A auditoria registrou que durante o período auditado, o estatuto social da Belotur apresentava as seguintes atribuições de controle:

Art. 14 – O Conselho de Administração, órgão de deliberação colegiada incumbido da administração superior da Belotur e responsável pela orientação e controle da execução de suas atividades, será composto por no mínimo 3 (três) e máximo de 7 (sete) membros, indicados pelo acionista majoritário e aprovados entre si, sendo: (...)

Art. 30 - Compete ao Conselho de Administração apreciar e deliberar sobre:

- I. O Programa Anual de Trabalho e respectiva proposta orçamentária e suas alterações;*
- II. Os planos, programas e projetos especiais e os correspondentes orçamentos elaborados pela Diretoria Executiva e encaminhados pelo Diretor Presidente;*
- III. O plano geral de aplicação de recursos da BELOTUR; inclusive os fundos de reservas especiais;*
- IV. O relatório anual da administração e contas da Diretoria Executiva, apreciando balancetes, demonstrações financeiras e relatórios outros;*
- V. A aceitação de legados e doações destinados à BELOTUR;*
- VI. A autorização de aquisição, alienação, oneração, doação e permuta de bens imóveis, bem como a concessão de aval ou fiança, no interesse da sociedade;*
- VII. Aprovação do Regimento Interno da BELOTUR;*
- VIII. A autorização para a ausência de Diretor por mais de 30 dias,*
- IX. A orientação à Diretoria Executiva em assuntos sobre os quais for solicitado seu pronunciamento;*
- X. Convocar a Assembleia Geral quando julgar conveniente ou no caso do artigo 132 da Lei 6.404/76;*
- XI. Resolver os casos omissos no presente Estatuto;*
- XII. Eleger e destituir os diretores da Belotur, fixando-lhes as atribuições.*
- XIII. Aprovar quadro do quantitativo de pessoal, planos de criação de cargos efetivos e comissionados, carreiras, remuneração, benefícios e vantagens, bem como o conjunto de normas específicas para contratação de pessoal permanente da Belotur, por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, aplicando-se o regime jurídico da Consolidação das Leis de Trabalho – CLT e respectiva legislação complementar.*

(...)

Art. 38 - Ao Diretor-Presidente compete exercer a direção superior para a gestão administrativa e de coordenação da implementação de política pública para o desenvolvimento do turismo municipal, além daquelas que lhe forem conferidas no Regimento Interno, com as seguintes atribuições:

(...)

XXIII. Analisar e decidir sobre aprovação dos trabalhos da Auditoria interna da Belotur;

(...)

Art. 40 - Ao Diretor de Administração e Finanças compete garantir a eficácia e a eficiência do gerenciamento administrativo, em consonância com as diretrizes do Gabinete, com atribuições de: I. Dirigir, coordenar e controlar as atividades administrativas, orçamentárias, financeiras, contábeis da empresa, zelando por sua correta utilização e eficiência dos controles;

(...)

VIII. Elaborar o orçamento anual e plurianual e acompanhar sua execução e controle;

X. Elaborar o Relatório de Controle Interno para acompanhamento da prestação de contas anual da BELOTUR.

Ressaltou, ainda, que no âmbito interno da Belotur, verifica-se que o Manual de Regras de Governança da empresa faz as seguintes considerações relativas ao controle interno:

O Conselho de Administração e a Diretoria Executiva serão os responsáveis por lidar com a incerteza e os fatores de riscos da empresa. (...)

O corpo diretor e corpo técnico da Belotur devem estabelecer um controle interno para enfrentar os riscos e eventos, provenientes de fontes internas ou externas, que possam afetar a estratégia, a missão e a realização dos objetivos da empresa. Deve ser um processo integrado e dinâmico auxiliado pelos órgãos de controle, monitorado e avaliado pelo corpo diretor da Belotur, considerando aspectos como conformidade legal regulamentar, aderência a boas práticas, alinhamento a estratégias da organização e desempenho global. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

(...)

Como resultado do monitoramento e avaliação, medidas visando o aprimoramento do sistema deverão ser instauradas sempre que necessário.

Práticas de governança para a gestão do controle interno e de riscos da Belotur:

Prática 1 – Identificar, avaliar, tratar, comunicar e monitorar sistematicamente os riscos durante a formulação e implantação dos programas/projetos;

Prática 2 – Definir e reconhecer as responsabilidades de mitigação de riscos;

Prática 3 – Definir diretrizes e limites para delegação de competências associadas a decisões críticas de negócio;

Prática 4 – Comunicar previamente, aos responsáveis pela implantação, sobre os principais riscos identificados;

Prática 5 – Identificar, implantar e monitorar o controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos e evitar que conflitos de interesse influenciem na implantação dos programas da Belotur;

Prática 6 – Monitorar e avaliar a efetividade dos programas/projetos com vistas a garantir a sua continuidade;

Prática 7 – Acompanhar os resultados das atividades de controle, dos trabalhos de auditoria, das prestações de contas e das tomadas de contas especial, bem como das providências adotadas para saneamento dos problemas encontrados;

Prática 8 – Monitorar, avaliar e tomar providências em relação aos resultados das atividades de controle e recomendações dos trabalhos de auditoria, de prestação de contas e de tomada de contas especial;

Prática 9 – Revisar a eficácia dos mecanismos de controle, no mínimo, anualmente;

Prática 10 – Definir fluxo de processos visando padronizar, agilizar, organizar e diminuir os erros na execução das atividades cotidianas.

Evidências/Análises

A auditoria esclareceu que em que pese haver atribuições de controle definidas no estatuto da empresa e práticas previstas em seu Manual de Governança Corporativa o sistema de controle interno não se encontra consolidado.

Afirmou que houve reuniões com os diretores da Belotur no período da auditoria com o intuito de conhecer a estrutura da empresa e os procedimentos de trabalho adotados, inclusive relacionados ao controle interno e em reunião com a Diretoria de Administração e Finanças foi informado que, no âmbito da prestação de contas anual da Belotur, não é produzido o relatório de controle interno.

Verificou-se que consta no Estatuto Social da Belotur a previsão de que o Diretor Presidente deveria analisar e decidir sobre a aprovação dos trabalhos da auditoria interna, contudo, a auditoria pontuou que não houve previsão expressa no referido documento sobre o órgão ou autoridade responsável pela função de auditoria interna no âmbito da organização da empresa, tornando esvaziada a atribuição do presidente com relação ao tema, segundo a análise

De acordo com a auditoria, os gestores foram questionados formalmente acerca dos Relatórios de Controle Interno (art. 40, X, do Estatuto Social) e da análise e decisão, pelo Diretor-Presidente, dos trabalhos realizados pela Auditoria Interna da Belotur (art. 38, XXIII do Estatuto Social), e justificaram-se conforme abaixo:

Com relação ao item 7, esclarecemos que os trabalhos de auditoria interna são coordenados pela “Subcontroladoria de Auditoria – SUADI”, órgão subordinado à Controladoria Geral do Município – CTGM. Cientes de que esta previsão no Estatuto Social carece de atualização, informamos que tal item será levado ao conhecimento do Conselho de Administração para as providências que entender cabíveis.

Em relação ao item 8, esclarecemos que o Relatório de Controle Interno, elaborado para acompanhamento da prestação de contas anual, está sob responsabilidade da Controladoria Geral do Município – CTGM desde de 2014, cabendo à Belotur, assim como aos demais órgãos da Administração Indireta, a responsabilidade pelo envio de informações que subsidiam o relatório elaborado pela CTGM. Cientes de que esta previsão no Estatuto Social carece de atualização, informamos que tal item será levado ao conhecimento do Conselho de Administração para as providências que entender cabíveis.

Em que pese a informação de que o Estatuto Social da Belotur estava desatualizado e que as atribuições de controle interno seriam da responsabilidade da CTGM (Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte), a equipe de auditoria constatou que não houve indicação de base legal que tenha previsto tal competência.

Diante disto, a equipe informou que após a fase de execução da auditoria, em 31/7/2020, a Belotur promoveu alterações em seu Estatuto Social, modificando as competências do Diretor Presidente e do Diretor de Administração e Finanças, passando a constar:

Art. 37-Ao Diretor-Presidente compete exercer a direção superior para a gestão administrativa (sic) e de coordenação da implementação de política pública para o desenvolvimento do turismo municipal, além daquelas que lhe forem conferidas no Regimento Interno, com as seguintes atribuições:

(...)

XXV. Atender as demandas da Subcontroladoria de Auditoria –SUADI, órgão subordinado à Controladoria Geral do Município –CTGM, com o fornecimento de informações solicitadas para trabalhos de auditorias internas na Belotur.

(...)

Art. 39 -Ao Diretor de Administração (sic) e Finanças compete garantir a eficácia e a eficiência do gerenciamento administrativo, em consonância com as diretrizes do Gabinete, com atribuições de:

(...)

X. Encaminhar as informações necessárias para elaboração do Relatório de Controle Interno para acompanhamento da prestação de contas anual ao órgão responsável do Município;

Entretanto, a auditoria esclareceu que apesar da mudança ocorrida, já existia a obrigação estatutária de elaborar o relatório de controle interno pela Belotur, o que não foi cumprida no período em que ocorreu a presente auditoria (2017-2019), o que demonstra fragilidade no controle interno da empresa.

A equipe esclareceu, ademais, que o envio de informações da Belotur para subsidiar o relatório da CGTM (Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte) das contas anuais do município, não substitui inteiramente a elaboração de relatório anual pela empresa que abranja aspectos do controle interno de sua organização, bem como o monitoramento dos resultados de suas atividades, do planejamento e da execução orçamentária.

Neste aspecto, informou que tais informações podem ser compiladas, por exemplo no relatório integrado ou de sustentabilidade, documento que deve obrigatoriamente ser produzido pelas empresas públicas conforme art. 8º, inciso III da Lei n. 13.303/2016, e enfatizou que as informações do controle interno servem de instrumento importante para o acompanhamento da sociedade acerca das atividades desenvolvidas pela Belotur, bem como a maneira como os recursos públicos repassados vem sendo utilizados pela empresa.

No tocante à auditoria interna, cuja menção foi excluída do estatuto da Belotur, segundo análise técnica, a equipe esclareceu que:

trata-se de requisito de boa governança a ser implementado na própria estrutura organizacional de empresas públicas, conforme se depreende das normas técnicas apresentadas, não podendo ficar a cargo exclusivamente de órgãos externos, como a Subcontroladoria de Auditoria, unidade da CTGM.

Neste passo, citou que o Referencial Básico de Governança do TCU, quanto a auditoria interna, que preceitua:

definir o propósito, autoridade e responsabilidade da auditoria interna em estatuto que estabeleça a sua posição dentro da organização, autorize acesso aos recursos organizacionais necessários ao desempenho dos seus trabalhos e defina o escopo de suas atividades. Implica, ainda, a implantação da função de auditoria, resultando na produção de relatórios relevantes destinados às instâncias internas de governança

Diante disto, a equipe elucidou que o principal objetivo da auditoria interna é adicionar valor à organização, de modo que deve envolver agentes com maior conhecimento dos processos de trabalho da entidade e asseverou que sua função deve ser prevista no âmbito interno da organização e por meio de estatuto, conferindo-lhe independência necessária a realização de trabalhos ao responsável pela atribuição.

Segundo a presente análise, o art. 1º, §1º, da Lei n. 13.303/2016, dispõe que as normas que exigem a criação de órgão de auditoria interna nas empresas públicas e sociedades de economia mista, não obrigam os entes que possuem receita abaixo de R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais), como é o caso da Belotur, no entanto, apesar da não obrigatoriedade, sua instituição é prática de boa governança importante a ser adotada, mesmo que a organização não siga todos os requisitos previstos na referida lei.

Deste modo, reiterou que estabelecer a auditoria interna contribui para:

- diminuir os riscos das atividades;
- identificar aspectos da empresa a serem melhorados;
- identificar e coibir fraudes e

- agregar valor à organização como um todo, conforme apontam os manuais de governança, tanto do setor público quanto do setor privado.

Evidenciou deficiência no controle interno relativa às prestações de contas dos repasses públicos a particulares, que objetivou fomentar eventos que promovam a atividade turística no município.

A equipe verificou que após a reforma administrativa, tais eventos tornaram-se uma das principais atividades desenvolvidas pela Belotur, que passou a fazer chamamentos públicos para atividades ligadas às estações do ano, auxílio aos blocos de rua, escolas de sambas, e blocos caricatos no Carnaval e auxílio de quadrilhas do arraial.

De acordo com planilha apresentada pela empresa e dados compilados na Tabela 5.2. foi verificada a seguinte situação:

- em 2017 foram repassados recursos para 84 (oitenta e quatro) particulares.
- em 2018, o número de repasses aumentou para 132 (cento e trinta e dois).
- em 2019 foram 219 (duzentos e dezenove) beneficiados.

Acrescentou que em 2020 havia expectativa de aumento no número de repasses, de acordo com entrevistas com os gestores, sendo previsto para o Carnaval de 2020 crescimento de 42% referente ao valor global do auxílio aos blocos de rua, passando de R\$600.000,00(seiscentos mil reais) para R\$850.000,00 (oitocentos e cinquenta mil reais).

Contudo, a equipe confirmou que, em sentido oposto ao aumento de repasses, não ocorreu reforço na área técnica responsável pelo controle financeiro das prestações de contas encaminhadas pelos particulares, no sentido de comprovar boa aplicação dos recursos repassados, observando, ainda, que atualmente um funcionário é responsável pela autuação e análise financeira das prestações de contas, sendo este cedido recentemente por outro órgão da prefeitura encontrando-se próximo de aposentar.

Constatou que o supracitado servidor é o responsável pelo atendimento dos subvencionados que, constantemente, necessitam sanar dúvidas a respeito do procedimento de prestação de contas, evidenciando-se mal planejamento na força de trabalho da empresa, com sobrecarga de trabalho e ausência de segregação de funções relativas às prestações de contas, o que gera atrasos nas análises e riscos quanto à sua qualidade.

Foi constatado que o aumento no número de eventos subvencionados por edital teve planejamento deficiente, gerando dissonância no cumprimento de metas físicas do PPAG (Plano Plurianual de Ação Governamental), comprovando-se que:

- em 2018, foram previstos 25 (vinte e cinco) eventos e subvencionados 38 (152% da meta);
- em 2019, por sua vez, foram previstos 10 (dez) eventos e subvencionados 26 (260% da meta), conforme se depreende do Demonstrativo da Execução das Metas Físicas disponibilizado pela PBH.

Compulsando os autos, a equipe identificou existências de diversas irregularidades formais recorrentes nos contratos de concessão de auxílio financeiro que foram firmados pela Belotur e que, conforme análise técnica, não devem ser ignorados pelo controle interno, identificando, ainda, falha no sistema de controle interno concernente à atuação do CA (Conselho de Administração) na gestão de riscos e avaliação do controle interno da empresa.

Apontou que o Manual de Regras de Governança divulgado pela empresa, diz que “O Conselho de Administração e a Diretoria Executiva serão os responsáveis por lidar com a incerteza e os fatores de riscos da empresa”, precisão esta que coaduna-se com o Referencial de Governança do TCU, que prevê que o sistema de gestão de riscos e o controle interno

devem ser constantemente monitorados e avaliados pela alta direção, e com o Estatuto da Belotur, que elenca diversas competências do referido Conselho afetas ao controle.

Informou que não foi verificado monitoramento e avaliação do controle interno, tampouco a gestão de risco na prática do Conselho e que na análise das atas do CA, relativas às reuniões ordinárias 111ª a 119ª, no período da auditoria, não foi observado nenhuma discussão, proposta ou deliberação sobre o controle interno ou da referida gestão.

Observou-se que as citadas reuniões trataram de nomeações e destituições de diretores, com algumas alterações nas carreiras e na remuneração de pessoal e que apenas na 115ª reunião, ocorrida em 19/06/2018, aprovou-se por unanimidade diversos documentos de governança corporativa pelo Conselho, porém, não se registrou nenhum tipo de debate sobre o conteúdo de tais documentos.

Em face disto, a análise enfatizou as práticas previstas no Manual de Regras de Governança da Belotur, quais sejam:

- identificar, implantar e monitorar o controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos e evitar que conflitos de interesse influenciem na implantação dos programas da Belotur;
- monitorar e avaliar a efetividade dos programas/projetos com vistas a garantir a sua continuidade;
- revisar a eficácia dos mecanismos de controle, no mínimo, anualmente não puderam ser aferidas nas reuniões do CA nem foi possível depreender que ocorrem no âmbito da empresa durante as entrevistas conduzidas com gestores.

A equipe identificou ainda um importante risco, dentre outros, no qual a empresa está sujeita decorrente da ACP 0010445-29.2018.5.03.0005, e que não foi objeto de deliberação pelo Conselho, no sentido elaborar um plano de gestão de riscos a fim de mitigar a situação.

Foi identificado, também, uma falha na prática de controle que deveria ser feito pelo CA e não consta nas atas é a respeito do Programa Anual do Trabalho, a respectiva proposta orçamentária e suas alterações e ao plano geral de aplicação de recursos da Belotur, que devem ser deliberados e apreciados pelo órgão nos termos do art. 30, incisos I e III, do estatuto social.

Reiterou acerca do risco decorrente da ACP 0010445-29.2018.5.03.0005, que “ trata-se de ação judicial que busca a reintegração de todos os empregados demitidos em razão da reforma administrativa ocorrida na empresa”, onde observou-se nos autos desta ação um dos motivos que ocasionou sua propositura e a sua procedência em 1ª e 2ª instância, que pode ser a fragilidade do controle interno da empresa em exame.

Esclareceu que, em razão da extinção de carreiras, decorrente da reforma administrativa, a empresa demitiu indiscriminadamente ocupantes de cargos de nível médio e inferior, sem identificar que alguns dos demitidos eram detentores de estabilidade, fato que atribui-se à falta de planejamento e ausência de análise individualizada de cada procedimento demissional, o que poderia ter sido evitado se houvesse um controle interno relativo à gestão de pessoas consolidado, capaz de mapear a situação de cada funcionário.

Pontuou que tal fato causou prejuízos financeiros à empresa, conforme pode-se constatar nos autos do processo judicial o pagamento de R\$ 173.383,18 (cento e setenta e três mil trezentos e oitenta e três reais e dezoito centavos) a título de acordo a um servidor detentor de estabilidade, bem como multa por descumprimento de ordem judicial em tutela provisória,

para reintegração de demais empregados detentores de estabilidade, e multa de 2% sobre o valor da causa por interposição de embargos de declaração protelatórios no bojo da ação.

Ademais, as 1ª e 2ª instâncias consideraram irregular a forma como as demissões foram efetivadas, o que poderá ser confirmado nas instâncias superiores, ocasionando a reintegração dos outros 43(quarenta e três) efetivos demitidos e não detentores de estabilidade, com pagamento de todas as verbas contratuais devidas desde o afastamento até a reintegração efetiva, bem como das custas processuais e honorários advocatícios, nos termos da sentença proferida.

No entanto, ficou evidenciado que tal risco não foi devidamente tratado pela alta administração da empresa, sendo informado em reunião junto à Assessoria Jurídica da Belotur, que não existe plano de contingência definido, caso a decisão judicial se confirme, ainda que se reconheça que a reintegração dos empregados com o pagamento de verbas retroativas comprometerá seriamente as atividades da empresa, representando um importante risco a ser gerido pelo controle interno, podendo-se constatar a fragilidade da gestão de pessoas, também pelos achados de auditoria.

Finalmente, a equipe apontou a desatualização e indisponibilidade de diversos documentos obrigatórios relacionados à transparência das empresas públicas e ressaltou que um sistema de controle interno bem estabelecido deveria atuar para garantir a conformidade da empresa com as regras estabelecidas na legislação relativas à transparência e realizar o constante monitoramento a respeito da disponibilização e atualização dos instrumentos exigidos em lei.

Causas / Efeitos

Neste item, foram destacadas quatro causas motivadoras do referido achado, quais sejam:

- i) desatualização do estatuto social;
- ii) deficiência da organização da força de trabalho;
- iii) deficiente capacitação em atividades de controle interno;
- iv) falha no planejamento na realização da reforma administrativa.

No tocante aos efeitos causados pela fragilidade do controle interno, a análise citou os achados de auditoria relativos à conformidade com as normas de transparência e de gestão de pessoas, e pontuou os riscos ocasionados às atividades de uma empresa pública devido ao controle pouco efetivo, citando: gastos pouco eficientes, desperdício de recursos, possibilidade de ocorrência de fraudes no âmbito da organização, deficiência de planejamento e baixa efetividade das ações da empresa.

Boas práticas

Quanto à boa prática no item controle interno, a análise técnica citou a atuação do Conselho Fiscal da empresa, constatando-se nas atas das reuniões que, na análise anual das contas da empresa, os conselheiros fazem apontamentos, trazem propostas e sugerem melhorias, assistidos por auditoria independente que produz relatório das contas anuais.

Conclusão

Em sua conclusão, a auditoria reiterou a existência de fragilidades no sistema de controle interno da Belotur, capazes de comprometer o desempenho de suas atividades, trazendo dificuldades na atuação efetiva, eficiente e na minimização de riscos de fraudes e desperdícios de recursos.

Recomendações

Com base nas análises efetuadas, a equipe de auditoria expediu as seguintes recomendações, as quais corroboro:

- a) elaborar e publicar informações anuais concernentes ao controle interno da empresa no relatório integrado ou outro instrumento adequado;
- b) implementação de função de auditoria interna no âmbito da organização da empresa, com a criação de órgão ou indicação de autoridade competente, com condições para atuar de maneira independente de modo a adicionar valor à organização;
- c) apresentação de medidas efetivas para implementação das 10 práticas de gestão do controle interno e de riscos previstas no Manual de Regras de Governança da Belotur;
- d) elaborar, com o CA, plano de contingência em relação ao possível desfecho da ACP 0010445-29.2018.5.03.0005;
- e) promover a deliberação, pelo CA, do Programa Anual de Trabalho e respectiva proposta orçamentária e do plano geral de aplicação de recursos da Belotur.

Benefícios esperados

Após a implementação das recomendações supracitadas espera-se um sistema de controle interno consolidado na Belotur, no sentido de mitigar riscos aos quais a empresa se submete no exercício de suas atividades.

5.1.2 Sistema de avaliação das prestações de contas

Quanto aos sistemas de controle de empresa, a auditoria constatou fragilidades significativas na capacidade de avaliar em tempo hábil as prestações de contas dos empreendedores beneficiados pelos programas de concessão de auxílio financeiro para a realização de atividades com potencial turístico.

Critérios

Alegou que os critérios utilizados basearam-se no art. 70, parágrafo único da CRFB/1988, que dispõe sobre a obrigação de prestar contas que recai sobre qualquer agente que utilize recursos públicos e, no âmbito municipal tratado no Decreto Municipal n. 10.710, de 28 de junho de 2001.

A equipe informou que “De forma simétrica, o mesmo dispositivo foi reproduzido na CEMG/1989. Em âmbito municipal, o tema foi tratado no Decreto Municipal n. 10.710, de 28 de junho de 2001.

Evidências / Análises

Como já foi dito, após análise dos dados apresentados, durante o período de 2017 e 2019 constatou-se que a empresa utilizou recursos públicos para auxiliar a realização de pelo menos 435(quatrocentos e trinta e cinco) eventos com potencial turístico para o município.

Solicitou-se, por conseguinte, o acesso físico dos autos dos processos administrativos relativos aos instrumentos de concessão do recurso a evento, bem como as prestações de contas de cada evento, o qual foi realizado levantamento sobre as datas de:

- i) assinatura de cada contrato;
- ii) entrega da prestação de contas de cada contrato;
- iii) aprovação ou rejeição (ou encerramento) da prestação de contas de cada contrato; e, sendo o caso,
- iv) apontamento de pendência na prestação de contas apresentada.

Informou que a elaboração de indicadores de avaliação entre os novos contratos de auxílio financeiro firmados e as prestações de contas encerradas em um dado período foram produzidos através das datas de cada assinatura dos contratos e datas de encerramento da prestação de contas de cada contrato.

Ato contínuo, foi informado, ainda, que os indicadores elaborados para avaliarem o tempo médio necessário para que os técnicos responsáveis encerrem uma prestação de contas por ano, basearam-se nas datas de entrega das prestações de contas de cada contrato, nas datas de encerramento das prestações de contas e nas datas de emissão de pendências.

Ressalte-se que os dados completos da análise realizada estão disponíveis no Anexo I, e os resultados foram consolidados na TABELA 5.1, na FIGURA 5.2 e na TABELA 5.2. e, ainda, que a TABELA 5.1 demonstra a proporção entre novos contratos de concessão de auxílio financeiro contraídos por ano do período de referência, a saber:

TABELA 5.1
Relação entre Contratos Assinados e Prestações de Contas Encerradas, por Ano

Id		ano			Geral
		2017	2018	2019	
(a)	N. de contratos Assinados	84	132	219	435
(b)	N. de Prestações de Contas Encerrada	55	28	63	146
a)/(b)	Proporção	1,53	4,71	3,48	2,98

Fonte: Elaboração própria com dados do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 61/2019 e Anexo I.

Em sua análise, a equipe demonstrou que a Belotur empreendeu com o setor privado 435 contratos de concessão de auxílio financeiro, entretanto, no mesmo período foram encerradas apenas 146 prestações de contas decorrentes de tais contratos, o que corresponde a 2,98 novos contratos firmados para cada prestação de contas encerrada, e, conseqüentemente, o estoque de prestações de contas pendentes era elevado.

Sendo assim, a análise apontou que:

Esse indicador – de contratos firmados para cada conta encerrada no ano – se agravou ao longo do período de referência, aumentando de 1,53, em 2017, para 3,48, em 2019, porque o número de contratos assinados por ano aumentou de 84 (oitenta e quatro) para 219 (duzentos e dezenove), o que corresponde a um aumento de 160%; ao tempo em que a capacidade de a empresa analisar e encerrar as contas aumentou de 55 (cinquenta e cinco) para 63 (sessenta e três) prestações ao ano, o que representa um aumento de apenas 16%, significativamente menor que o número de novos contratos firmados.

Desta forma, constatou-se que o número de auxílios financeiros por ano aumentou em quase três vezes, aumentando apenas marginalmente a capacidade de analisar as referidas contas, resultando, assim, em aumento do estoque de processos administrativos de prestação de contas pendentes de avaliação ao longo do período.

Neste sentido, a equipe demonstrou a figura 5.2, que ilustra a série histórica diária do número de contratos de auxílio financeiro assinados por dia pela empresa, o número de prestações de contas encerradas por dia pela Belotur, e a diferença do acumulado entre ambos, que representa o estoque de prestações de contas pendentes de avaliação em cada dia da série histórica.

TABELA 5.2
Tempo Médio para Encerramento das Prestações de Contas,
por Ano de Assinatura do Contrato

Id	ano			Geral
	2017	2018	2019	

N. de Dias entre Entrega da Prestação de Contas e Encerramento	179,11	400,49	-	281,52
N. de Dias entre Entrega da Prestação de Contas e Encerramento (com pendência)	318,35	426,03	-	386,15
N. de Dias entre Entrega da Prestação de Contas e Encerramento (sem pendência)	131,92	374,94	-	220,76
N. de Pendências Identificadas	20	52	19	91

Fonte: Elaboração própria com dados do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 61/2019 e do Anexo I

Conforme a Tabela acima descrita, pode-se observar que a empresa demorava cerca de 281 dias, durante o período de referência, para avaliar cada prestação de contas de seu estoque, podendo-se afirmar que houve aumento desse prazo dos contratos firmados em 2017 para os assinados em 2018, ocasião em que a empresa demorava 179 dias para encerrar cada prestação de contas, passando a precisar de 400 dias.

A análise esclareceu que não se pode fazer afirmações sobre o tempo médio para encerramento das contas de repasses efetuados em 2019, por não haver nos dados levantados, nenhum encerramento de prestação de contas de contratos assinados durante este ano.

Outra inferência observada foi acerca do atraso que as pendências geram no encerramento das prestações de contas, uma vez que, na ocorrência de possível irregularidade encontrada na documentação encaminhada pelo beneficiado, implica abertura de vista para o saneamento da mesma.

De acordo com a Tabela 5.2, uma prestação de contas com pendência demora, em média, 165 dias a mais para seu encerramento, em relação a processo sem pendência, ressaltando, ademais, a existência de apenas um funcionário responsável pela autuação e análise financeira das prestações de contas, funcionário este, cedido recentemente por outro órgão da prefeitura, encontrando-se próximo de aposentar, conforme já dito anteriormente, demonstrando, assim, fragilidade no sistema de avaliação de contas da Belotur, incapaz de enfrentar adequadamente o estoque de processos de contas pendentes de avaliação.

Causas / Efeitos

A análise técnica enfatizou que a fragilidade do referido sistema alinha-se ao descompasso entre o número de contratos de repasse firmados e a capacidade de a empresa avaliar as respectivas contas tempestivamente e reiterou o exposto na Tabela 3.1, onde foi demonstrado que a Belotur aumentou o número de auxílios financeiros concedidos, sem capacidade de analisar as contas apresentadas, aumentando o estoque de prestações de contas pendente de análises, conforme já demonstrado na Tabela 5.2, o que reflete deficiência na organização interna da Belotur, cuja alteração no modelo de negócios, baseada no aumento de contratos de repasse firmados, deveria ter uma capacidade de analisar as contas prestadas, o aumento do número de auxílios concedidos, traz como consequência lógica e constitucional a elevação do número de prestações de contas apresentadas.

Conforme demonstrado nos itens 4.1 e 4.2, a Belotur promoveu reforma administrativa em sua estrutura com alterações significativas em seu quadro de pessoal, entretanto, as modificações deixaram de contemplar necessidades de fortalecimento do setor de avaliação de prestação de contas, demandas não só previsíveis, devido à modificação da estratégia de negócios da Belotur, como também já deveriam ter sido verificadas em meados de 2018, época em que ocorreu a reforma, cujo aumento dos estoques foram demonstrados na Figura 5.2.

Segundo a análise técnica, pode-se, ainda, apontar a precária capacitação dos beneficiados pelos recursos como uma causa, uma vez que as inconsistências identificadas nas prestações de contas apresentadas ensejam a emissão de pendências que atrasam o seu encerramento, conforme a Tabela 5.2, em média, 165 dias, sendo o excesso de inconsistências nas prestações

de contas, causas de atrasos desnecessários no tempo médio de encerramento, agravando o estoque de análises pendentes da empresa.

Posto isto, a equipe de auditoria, apontou como o principal efeito negativo identificado, “a perpetuação de um estoque de prestação de contas pendentes de análise que, mantida a capacidade atual de análise das contas, nunca será equacionado”, acarretando incerteza quanto à efetividade da aplicação dos recursos, devido à intempestividade quanto à adequação das aplicações e cumprimento dos objetivos previstos, bem como a demora na análise das contas possibilita ciclos de auxílio financeiro sem que as contas anteriores tenham sido aprovadas.

Sendo assim, registrou que tal situação possibilita que um empreendedor arrecade recursos decorrentes de sucessivos editais, sem que as contas do edital anterior tenham sido encerradas, inclusive com o risco de as contas serem intempestivamente rejeitadas.

Tabela 5.3
Datas das Prestações de Contas do Bloco de Rua “Tamborins Tantãs”, de 2018 a 2020

Objeto	Nome do Evento	Assinatura do Contrato	Data	
			Entrega da Prestação	Aprovação da Prestação de Contas
Carnaval bloco de rua	Bloco Tamborins Tantãs	05/02/2018	25/04/2018	19/03/2019
Carnaval bloco de rua	Tamborins Tantãs	13/02/2019	09/04/2019	
Carnaval bloco de rua	Tamborins Tantãs	fev/2020		

Analisando a tabela acima tem-se que a prestação de contas dos recursos recebidos em 2018 foi entregue em 25/04/2018, só recebendo quitação em 19/03/2019, 328 (trezentos vinte e oito) dias depois e o mesmo empreendedor concorreu no edital do ano seguinte, firmando contrato para receber novos recursos em 13/02/2019, antes de suas contas serem aprovadas.

Ato contínuo, na Portaria n. 12/2020 da Belotur consta, entretanto, que o mesmo empreendedor recebeu recursos financeiros, advindo do edital de 2020, tendo assinado contrato em fevereiro de 2020, ocasião em que suas contas ainda não tinham sido aprovadas.

Desta forma, pode-se comprovar que a demora causa insegurança jurídica para os tomadores do recurso, devido ao longo prazo para encerrar as prestações de contas, o que dificulta o contraditório no caso de futura manifestação do interessado em sede de pendência apurada pela empresa no curso da avaliação tardia das prestações de contas apresentadas.

Conclusão

Diante do exposto foram constatadas deficiências no sistema de avaliação da empresa, uma vez que a Belotur não demonstrou capacidade para analisar as prestações apresentadas no mesmo ritmo em que novos compromissos de apoio financeiro eram assumidos, multiplicando em curto espaço de tempo, o estoque de prestações de contas pendentes de análise, colocando em cheque a eficácia do modelo de negócios adotado, que se ancora na concessão de auxílio financeiro ao setor privado para incentivo do turismo.

Recomendações/benefícios esperados

Em face do exposto, ficaram as seguintes recomendações à Belotur, as quais corroboro:

a) envide esforços para reduzir o estoque de prestações de contas pendentes de avaliação e o prazo médio para encerramento das prestações de contas, seja via modernização do sistema de prestação de contas, via reorganização administrativa interna ou via contratação externa, com

a finalidade de compatibilizar a dinâmica de análise das prestações de contas com o modelo de negócios adotado pela empresa, aprimorando seu controle sobre a efetividade das políticas públicas desse tipo;

b) identifique as principais pendências apontadas pela equipe de análise das prestações de contas e as incorpore em capacitações direcionadas aos particulares tomadores dos recursos repassados, com a finalidade de melhorar a qualidade das contas prestadas, reduzir o número de pendências e, por consequência, o prazo médio para análise das contas.

5.2 -Monitoramento e avaliação das políticas públicas da Belotur

Quanto a este item, a equipe de auditoria ressaltou que visa identificar se ocorreram deficiências no monitoramento e na avaliação de programas, projetos e ações dos principais instrumentos de planejamento da empresa, que contrariem uma das práticas no seu Manual de Regras de Governança, qual seja: monitorar o cumprimento da estratégia, missão, visão, negócio e valores da Belotur.

Critérios

No intuito de identificar tais deficiências, os seguintes critérios foram utilizados:

a) o Referencial Básico de Governança do TCU o qual, considera o monitoramento dos resultados uma das funções básicas de governança dos órgãos e entidades da administração pública;

b) os Dez passos para a Boa Governança do TCU que, no Passo 4, discorre sobre a importância de se estabelecer um modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação;

c) o Manual de Regras de Governança da Belotur que, estipula como uma das práticas de governança para a gestão do relacionamento da Belotur com as partes interessadas, o monitoramento da estratégia, missão, visão, negócio e valores da Belotur;

d) a Lei Municipal n. 10.823/2015 (PolMT) a qual, estabelece (arts. 3º, 5º e 6º) os objetivos gerais para o desenvolvimento e fomento do setor turístico e confere à Belotur – em conjunto com o Comtur – a responsabilidade de elaborar o PlaMT;

e) o PPAG 2018-2021, especificamente a subação Capacitação de Profissionais atuantes no Mercado Turístico, sob responsabilidade da Belotur;

f) o PMKT, o qual estabelece ações estratégicas de curto, médio e longo prazo para impulsionar o turismo de Belo Horizonte;

g) o Planejamento Estratégico da Belotur 2017-2021, o qual estipula as diretrizes estratégicas no âmbito do turismo, seus objetivos e a metodologia de monitoramento (os Planos de Negócios são desdobramentos táticos e operacionais anuais desse planejamento);

h) os Planos de Negócios da Belotur de 2018 e de 2019, os quais possuem o objetivo de planejar, estruturar, executar e monitorar os projetos prioritários da empresa;

i) o PDITS, instrumento estratégico para o desenvolvimento sustentável do turismo, o qual atribui à Belotur a responsabilidade pela execução e monitoramento de diversas ações contidas no seu plano de ação;

j) a AAE que, analisa o impacto dos instrumentos de planejamento do turismo no desenvolvimento sustentável desse setor em Belo Horizonte;

k) os Contratos de Metas de 2017, 2018 e 2019, que são contratos firmados entre a Belotur, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e o Chefe do Poder Executivo Municipal com metas, objetivos anuais e indicadores de monitoramento.

Evidências / Análises

A equipe de auditoria afirmou que a estratégia metodológica adotada foi a aplicação dos métodos de pesquisa documental e pesquisa não experimental e que na coleta de dados foram adotadas técnicas de entrevista, questionário e utilização de dados existentes, entretanto, afirmou que no procedimento de análise dos dados obtidos, foi utilizado técnicas de análise de conteúdo e de triangulação.

Desta forma, aplicou-se um questionário à Belotur sobre a realização de monitoramento de cada um de seus instrumentos estratégicos, tendo como respostas objetivas as opções “monitora”, “monitora parcialmente” ou “não monitora”, porém, caso as respostas fossem “monitora” ou “monitora parcialmente” fazia-se necessário a apresentação do meio pelo qual ocorria o monitoramento, contudo, apesar de não possuir a opção de justificativa para o “não monitoramento”, verificou-se que a empresa o fez quando julgou ser necessário.

No quadro abaixo foram sintetizadas as respostas obtidas:

Tabela 5.4
Monitoramento dos Instrumentos Estratégicos da Belotur

Instrumentos de Planejamento da Belotur	Realização de Monitoramento pela Belotur
Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS)	Não
Plano de Marketing Turístico da cidade de Belo Horizonte (PMKT)	Não
Planejamento Estratégico 2017-2021	Parcialmente
Política Municipal de Turismo (arts. 3º e 5º)	Parcialmente
Plano de Negócios	Sim
Contrato de Metas	Sim
Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)	Sim

A equipe destacou, antes de tratar das respostas desse questionário, a importância do monitoramento, segundo o TCU, para uma boa governança e gestão:

A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008:

- avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários

dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e

c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Após destacar a importância do monitoramento, a equipe registrou que a resposta da Belotur foi de que não realiza o monitoramento nas ações prevista no PDITS e PMKT, (Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Belo Horizonte e Plano de Marketing Turístico de Belo Horizonte), respectivamente, em desacordo com os seus Planos de Negócios, que tanto em 2018 quanto em 2019 consideraram os PDITS e PMKT importantes instrumentos de planejamento sendo considerados a base de informações estratégicas da Belotur.

Em sua análise, a equipe asseverou que relativamente aos programas e ações recomendados no plano de ação proposto pelo PDITS, embora a empresa tenha justificado o não monitoramento, devido à opção da administração (PBH) de não contrair o empréstimo necessário para sua realização, *diversos projetos elencados nesse plano seriam realizados com recursos da própria Belotur e/ou de outros órgãos da prefeitura, ou mesmo sem custo algum.*

A análise técnica esclareceu que uma consequência desta ausência de monitoramento e avaliação é a não atualização do PDITS prevista para o ano de 2017, esclarecendo, ademais, que *a versão preliminar da AAE (Avaliação Ambiental Estratégica de Belo Horizonte) publicada no segundo semestre de 2019 no site da Belotur, também considera o PDITS um importante instrumento estratégico e enfatiza a falta de acompanhamento e monitoramento de suas ações.*

Foi destacado pela equipe que a AAE constitui um parâmetro pertinente de análise, pois, no site da Belotur seu objetivo consiste em *fornece diretrizes para o planejamento e desenvolvimento do setor turístico no município de Belo Horizonte, por meio da abordagem estratégica das questões ambientais e infraestruturais, da oferta de serviços públicos, do processo de ocupação territorial e dos padrões de desenvolvimento socioeconômico.*

Neste contexto, a auditoria enfatizou a responsabilidade atribuída à Belotur na realização de monitoramento e coordenação das ações do PDITS e que a AAE reforçou a importância de se viabilizar uma Unidade de Coordenação de Programas, sob o comando da Belotur, no sentido de promover o desenvolvimento de um sistema efetivo sistema de monitoramento de diversas ações turísticas, inclusive dos programas e projetos em uma versão atualizada do PDITS.

Diante do exposto, a análise pontuou a fragilidade do argumento utilizado pela empresa para tentar justificar a ausência de monitoramento do PDITS.

Quanto ao PMKT, que também não é monitorado pela Belotur, a equipe destacou que tal ausência de monitoramento revela outra contradição com seus Planos de Negócios dos anos de 2018 e 2019, uma vez que nesses Planos consta a seguinte declaração:

para a elaboração dos “Programas, Projetos e Ações para 2018”, foram consolidadas as metas do Plano de Governo 2017-2020 (TAP’s293 e Contrato de Metas), bem como as ações estratégicas do Plano de Marketing Turístico da cidade de Belo Horizonte ainda não realizadas.

Neste ínterim, foi evidenciado que as ações estratégicas do PMKT são uma das fontes necessárias à elaboração dos programas, projetos e ações de cada Plano de Negócios, entretanto, tais ações ainda não foram realizadas e, além disso, a Belotur afirma não realizar o seu monitoramento ficando o questionamento: de que maneira se verifica quais ações

estratégicas foram ou não realizadas? Portanto, segundo análise, torna-se imperioso algum tipo de monitoramento, porém, inexistente.

Neste passo, verifica-se que a AAE (Avaliação Ambiental Estratégica de Belo Horizonte) aponta o PMKT (Plano de Marketing Turístico de Belo Horizonte) como um dos componentes positivos, o qual denomina de “forças” de uma matriz SWOT (termo em inglês que significa: Strengths (Forças), Weaknesses (Fraquezas), Opportunities (Oportunidades) e Threats (Ameaças), que objetiva analisar a implementação das políticas de desenvolvimento global e dos planos estruturantes do turismo.

Aponta, ainda, os pontos negativos correlatos, denominados “fraquezas”, destacando, justamente, a deficiência dos processos de monitoramento da evolução dos programas e projetos estruturantes da empresa.

Em relação ao Planejamento Estratégico 2017-2021, a Belotur, afirmou no questionário, que monitora parcialmente os seus resultados nos Relatórios de Atividades Anuais e nos Contratos de Metas de 2017, 2018 e 2019, sendo constatado que trata-se de um monitoramento parcial, uma vez que, apesar de constar algumas ações executadas nesses dois instrumentos de monitoramento e de prestação de contas, não se pode aferir, por meio deles, as ações que deixaram de ser executadas ou se foram parcialmente.

Assim, a análise reiterou que esses instrumentos possuem uma organização independente e, em regra, não fazem menção aos projetos, programas e ações estipuladas no Planejamento Estratégico, o que compromete a integração entre eles e o efetivo monitoramento de seus impactos pela empresa, órgãos de controle e sociedade.

Outra resposta dada pela Belotur é de que realiza monitoramento parcial através do Relatório de Atividades Anuais, cujas competências constam nos arts. 3º e 5º da PolMT (Política Municipal de Turismo (Lei Municipal n. 10.823/2015) que estabelecem os objetivos gerais ao desenvolvimento e fomento do setor turístico, porém, a equipe pontuou que tais Relatórios de Atividades não suprem a ausência do PlaMT (Plano Municipal de Turismo), previsto no art. 6º da PolMT (Política Municipal de Turismo), que possui a função de “ordenar as ações do setor público para o desenvolvimento da atividade turística”.

Assim sendo, a equipe destacou ser necessária a implementação de um PlaMT, com a previsão de ações e atribuições das respectivas responsabilidades para executá-las, uma vez que seria o instrumento mais adequado para aprimorar o monitoramento do cumprimento de seus objetivos da PolMT.

No tocante ao Plano de Negócios, realizado anualmente, a Belotur alegou que realiza o seu monitoramento por meio dos Relatórios de Atividades Anuais, contudo, a equipe alegou que não se pode identificar nestes relatórios quais os programas e subprojetos dos Planos de Negócios relativos a 2018 e 2019 foram ou não executados, pois nestes Relatório de Atividades Anuais não está demonstrado a ligação das atividades realizadas com os programas ou subprojetos constantes nos referidos Planos, restando comprometido seu monitoramento.

A análise destacou como exemplo desta ausência de integração entre os Relatórios de Atividades e os Planos de Negócios, o projeto de “capacitação on-line de profissionais atuantes no mercado turístico”, que consta no Plano de Negócios 2018 e 2019, mas no Relatório de Atividades, não há qualquer menção sobre ele.

Afirmou, por conseguinte, que não obstante a realização do monitoramento pela Belotur, de seus Programas e Ações no PPAG 2018-2021, por meio de um relatório de metas físicas e

financeiras, deficiências foram identificadas no monitoramento da subação Capacitação de Profissionais atuantes no Mercado Turístico.

Após a aplicação de questionário sobre as ações de capacitação realizadas pela Belotur no setor de turismo, constatou-se que a meta física de realizar três ações de capacitação por ano (2018 e 2019) não refletiu a realidade das ações que a Belotur executou nessa subação, tratando-se na realidade de três tipos de ações: cursos, palestras e city tours, sendo realizada em 2018, 34 ações de capacitação no âmbito do turismo e 33 em 2019.

Importante ressaltar que em dezembro de 2019, por ocasião da revisão anual do PPAG 2018-2021 (Plano Plurianual de Ação Governamental), em cumprimento a Lei Municipal n. 11.098/2017303, foi alterada a unidade de medida para o número de ações de capacitação realizadas para os anos de 2020 e 2021, o que a tornou mais adequada para um efetivo monitoramento.

Ato contínuo, a equipe alegou que, apesar da referida revisão, somente 10% dessas ações de capacitação realizadas no período de 2017 a 2019, possuíam, avaliação de satisfação dos participantes, prejudicando o monitoramento da eficácia e efetividade dessas ações.

Vale ressaltar que, conforme apontado no tópico 5.2 deste relatório, foi apurada deficiências no processo de análise de prestações de contas dos recursos repassados pela empresa, totalizando mais de R\$ 11 milhões no período de 2017 a 2019, fato que o monitoramento da efetividade das atividades subvencionadas e no tópico 3.3 o monitoramento dos impactos econômicos destas atividades é parcial, sendo contempladas apenas atividades relativas ao Carnaval e ao Arraial, não existindo avaliação dos resultados dos outros eventos subvencionados, também restando prejudicado o monitoramento dos resultados da política pública deste segmento.

Causas / Efeitos

A equipe de auditoria citou como possíveis causas geradoras das referidas deficiências concernente ao sistema de monitoramento:

- falhas no modelo de gestão estratégica da empresa que monitore e avalie a execução da estratégia; e
- ausência de um planejamento da força de trabalho, o qual permita que as áreas competentes da empresa, desenvolvam mecanismos de monitoramento e gestão sistemáticos das ações da empresa.

Acrescentou que as supracitadas deficiências apontadas prejudicam a execução dos programas, projetos e ações planejados pela Belotur, bem como a avaliação de seus impactos no setor turístico, debilitando tanto as possíveis revisões do planejamento durante sua execução, quanto o planejamento de futuras ações da empresa e reiterou que cabe a Belotur realizar o monitoramento do Contrato de Metas, documento firmado entre a Belotur, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e o Chefe do Poder Executivo Municipal com metas objetivas anuais, as quais são avaliadas por diferentes critérios como, por exemplo, tendência de atraso e percentual de cumprimento.

Ressalte-se que no referido documento, consta a data prevista de entrega, atribuições claras de responsabilidade sobre as ações e as justificativas para eventuais atrasos e, segundo a análise, seu efetivo monitoramento realizado juntamente pela Belotur, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e SMPOG, responsável pela coordenação desse monitoramento, resultou no cumprimento da quase totalidade das metas, desde 2017 até 2019.

Conclusão

Em sua conclusão, a equipe asseverou que: o monitoramento de programas, projetos e ações planejadas pela Belotur consiste em um componente indispensável para a adequada execução de seus principais instrumentos de planejamento. Nota-se que em contraposição às ações dos instrumentos não monitorados – PDITS e PMKT –, as ações do Contrato de Metas foram cumpridas em quase sua totalidade.

Recomendações e benefícios esperados

Diante do exposto, a equipe pontuou que a fim de aprimorar o sistema de monitoramento de seus principais instrumentos de planejamento, recomenda-se que a Belotur, o que corroboro:

- a) promova uma maior integração entre os instrumentos de planejamento com o efetivo monitoramento e avaliação dos programas, projetos e ações propostos em cada um deles;
- b) especifique, no Relatório de Atividades Anual (ou no instrumento escolhido pela Belotur), quais os programas, ações e projetos do respectivo Plano de Negócios foram ou não realizados;
- c) identifique e publique, periodicamente, os instrumentos de planejamento e os respectivos resultados de monitoramento sobre cada um deles, de forma a permitir o controle externo e social sobre o estágio de execução dos programas, projetos e ações neles previstos;
- d) realize avaliações de satisfação nos cursos de capacitação realizados pela Belotur;

Afirmou que com a implementação das medidas espera-se que a Belotur possa:

- aprimorar o monitoramento e a avaliação dos resultados obtidos pelos instrumentos de planejamento, contribuindo para sua revisão durante a sua execução e para planejamentos futuros;
- aperfeiçoar a integração entre os instrumentos de planejamento, permitindo a identificação da conexão entre os programas, projetos e subprojetos de curto, médio e longo prazo, bem como das ações executadas; e
- contribuir com o controle interno; externo e social sobre as ações da empresa.

6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Verifica-se que a versão preliminar do relatório de auditoria operacional foi devidamente encaminhada ao gestor responsável, quando da abertura de vista, peça n.4, que se manifestou tempestivamente.

À peça 7 do SGAP constam os comentários enviados pelo gestor, os quais foram analisados, conforme peça 10, contribuindo para o aperfeiçoamento de algumas recomendações contidas no relatório inicial.

Por fim, a análise técnica concluiu que as recomendações iniciais n. 7, 16 e 29 foram retiradas do Relatório Final, porém, as de n. 8, 12, 17, 20 e 22, ora n. 7, 11, 16, 19 e 21 foram alteradas, em virtude das ponderações apresentadas pelo Diretor-Presidente da Belotur, enfatizando que todas as demais determinações e recomendações foram ratificadas, o que corroboro.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, a Unidade Técnica concluiu pela necessidade de apresentação de um Plano de Ação pelo Diretor-Presidente da Belotur a este Tribunal, contemplando as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e recomendações constantes na fundamentação deste voto e sintetizadas abaixo, indicando prazos e responsáveis para cada ação, bem como os benefícios previstos para cada uma delas, em conformidade com os artigos 7º e 8º da Resolução TCE-MG n. 16/2011, o que corroboro.

Determinações:

1. Envidar esforços para regularização do quadro de pessoal da empresa, por meio de proposta a ser encaminhada ao Chefe do Executivo, a fim de que, uma vez acorde, submeta o respectivo projeto de lei à Câmara de Vereadores para deliberação, nos termos do item 4.3;
2. disponibilizar, no portal da empresa, os documentos exigidos pela legislação, item 4.4;
3. atualizar a carta anual de governança corporativa e relatório integrado ou de sustentabilidade; e incluir no planejamento da empresa a elaboração dos documentos periódicos exigidos, para que sejam produzidos e divulgados tempestivamente, item 4.4

Recomendações:

1. Tornar mais atrativa a realização de eventos com potencial turístico nas demais regionais do município, a fim de consolidar o turismo como instrumento indutor do desenvolvimento econômico regional, item 3.2.1;
2. promover o fortalecimento do Comtur, na condição de presidente do conselho, por meio da: divulgação periódica da realização das reuniões e respectivas atas; definição de plano de trabalho anual para o conselho em obediência à periodicidade exigida pelo respectivo regimento; realização do acompanhamento do PlaMT; e implementação de Câmaras temáticas, conforme preconizado no respectivo regimento, item 3.2.2.1;
3. promover a validação do plano de negócios da empresa junto ao Comtur e realizar consultas prévias junto ao órgão a respeito dos principais projetos da empresa, item 3.2.2.1;
4. articular com os órgãos e entidades responsáveis, que pertençam ou não ao SMT, um programa de monitoramento da limpeza e do estado de conservação dos atrativos turísticos da cidade, item 3.2.2.2;
5. coordenar com os órgãos e entidades responsáveis, que pertençam ou não ao SMT, a execução de ações visando à restauração, limpeza e/ou manutenção dos produtos turísticos identificados no tópico item 3.2.2.2;
6. envidar esforços para que o Observatório do Turismo obtenha os dados sobre o perfil dos visitantes e de suas avaliações a respeito dos principais produtos turísticos da cidade, de forma individualizada, item 3.2.2.2;
7. articular junto aos órgãos e entidades responsáveis a implementação de linhas turísticas regulares no município de Belo Horizonte, ligando os principais produtos turísticos do município, notadamente, os do Conjunto Moderno da Pampulha, item 3.2.2.2;
8. providenciar as melhorias na estrutura do CAT do Mercado das Flores prevista na Carta Anual de Governança de 2017, item 3.2.2.3;
9. aumentar a oferta de tecnologia e itens de conforto aos Turistas nos CATs do Mercado das Flores e da Pampulha para melhor aproveitamento do espaço físico e atendimento ao turista, item 3.2.2.3
10. disponibilizar nos CATs, em um local de fácil visualização, um canal no qual o turista possa fazer reclamações e/ou sugestões e estabeleça uma forma de o visitante realizar a avaliação do serviço recebido pelos CATs, item 3.2.2.3;
11. avaliar a possibilidade de implementar um canal de atendimento específico para atendimento ao turista, item 3.2.2.3
12. realizar ações de capacitação com os atendentes do Alô Turismo, item 3.2.2.3

13. empregar esforços para que os turistas que desembarquem no Aeroporto Internacional de Confins e no Terminal Rodoviário tenham acesso a informações turísticas sobre a cidade por meio da implementação dos CATs nesses locais e/ou de alguma tecnologia interativa como, por exemplo, Totens e número de telefone específico para atendimento e informações turísticas, item 3.2.2.3
14. planejar adequadamente a força de trabalho para que os CATs do Mercado das Flores e da Pampulha possam ampliar o horário de funcionamento em mais de um turno, item 3.2.2.3;
15. avaliar a possibilidade de implementar um canal de atendimento específico para atendimento ao turista, item 3.2.2.3;
16. coordenar a execução e monitoramento da AAE, item 3.3;
17. ampliar a avaliação do impacto econômico nos demais eventos patrocinados pela empresa, item 3.3;
18. articular com os órgãos responsáveis para que os planos de manejo das Unidades de Conservação do Município sejam elaborados, item 3.3;
19. articular e colaborar com outros órgãos e entidades públicas ou privadas para elaboração dos estudos de capacidade de carga dos produtos turísticos e unidades de conservação da capital, item 3.3
20. promover, com outros órgãos e entidades do turismo, públicos e privados, o aprimoramento do banco de dados do Observatório do Turismo, item 3.3;
21. desenvolver, com órgãos e entidades competentes, indicadores ambientais ligados à atividade turística utilizando como referência a AAE, associando-os a ações estratégicas da empresa, item 3.3;
22. elaborar um programa de incentivo e conscientização (com metas e indicadores) para aumentar o número de equipamentos públicos e privados, ligados à atividade turística, com o Selo BH Sustentável, item 3.3;
23. desenvolver, com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e com a Superintendência de Limpeza Urbana, ações de educação e de práticas de gestão ambiental junto à população e gestores de equipamentos públicos e privados ligados à atividade turística, item 3.3;
24. implementar políticas que orientem o planejamento da força de trabalho e o de gestão de pessoas de forma a maximizar a participação dos recursos humanos na consecução da estratégia organizacional, item 4.1;
25. reformular a minuta do projeto do PlaMT com participação dos integrantes do SMT, de forma a definir as competências e responsabilidades de cada membro do sistema no desenvolvimento da atividade turística da cidade, bem como as metas a serem executadas, item 4.1;
26. estabelecer, nos planos de negócios, metas, prazos e responsáveis pelo cumprimento das ações, permitindo monitoramento, avaliação e controle, e, conseqüentemente, um planejamento dos planos subsequentes de forma mais eficaz, efetiva e eficiente, item 4.1;
27. atualizar o PMKT, item 4.1;
28. manter um processo de trabalho com o intuito de assegurar a existência de um efetivo e sistemático planejamento de sua força de trabalho, contendo os atributos arrolados no item 4.2;

29. elaborar plano específico para as funções de gestão de pessoas alinhado com o plano estratégico da empresa, com definição de objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada um dos objetivos definidos e, ainda, mecanismos com critérios objetivos de avaliação e acompanhamento do desempenho, item 4.2;
30. elaborar programa de gestão e avaliação de desempenho, que contemple os gestores, os comissionados e os membros da alta administração, e não apenas os efetivos; e que o sistema de avaliação de desempenho seja vinculado às metas organizacionais e permita a identificação das necessidades de treinamento e desenvolvimento, de forma a subsidiar o planejamento dessas ações, item 4.2;
31. assegurar a continuidade da gestão por meio de programas gerenciais que identifiquem e desenvolvam potenciais líderes, item 4.2;
32. adotar processo de gestão do conhecimento, capturando, indexando e disponibilizando o conhecimento que produz e utiliza, de forma a facilitar o compartilhamento de maneira racional para todos os envolvidos, item 4.2;
33. revisar as cessões de empregados da empresa para outros órgãos, item 4.3;
34. aperfeiçoar o sistema de controle interno da empresa, item 4.3;
35. monitorar a disponibilidade, no site da empresa, de forma permanente e cumulativa, dos documentos exigidos pela legislação, item 4.4;
36. promover a publicação tempestiva das atas de reuniões do CA no Diário Oficial do Município, item 4.4;
37. elaborar e publicar informações anuais concernentes ao controle interno da empresa no relatório integrado ou outro instrumento adequado, item 5.1.1;
38. implementar a função de auditoria interna no âmbito da organização da empresa, item 5.1.1;
39. apresentar medidas efetivas para implementação das 10 práticas de gestão do controle interno e de riscos previstas no Manual de Regras de Governança da Belotur, item 5.1.1;
40. elaborar, com o CA, plano de contingência em relação ao possível desfecho da ACP 0010445-29.2018.5.03.0005, item 5.1.1;
41. promover a deliberação, pelo CA, do Programa Anual de Trabalho e respectiva proposta orçamentária e do plano geral de aplicação de recursos da Belotur, item 5.1.1;
42. envidar esforços para reduzir o estoque de prestações de contas pendentes de avaliação, item 5.1.2;
43. identificar as principais pendências apontadas pela equipe de análise das prestações de contas, incorporando-as em capacitações direcionadas aos particulares tomadores dos recursos repassados, item 5.1.2;
44. promover uma maior integração entre os instrumentos de planejamento com o efetivo monitoramento e avaliação dos programas, projetos e ações propostos em cada um deles, item 5.2;
45. especificar, no Relatório de Atividades Anual (ou no instrumento escolhido pela Belotur), quais os programas, ações e projetos do respectivo Plano de Negócios foram ou não realizados, item 5.2;

46. identificar e publicar, periodicamente, os instrumentos de planejamento e os respectivos resultados de monitoramento sobre cada um deles, de forma a permitir o controle externo e social sobre o estágio de execução dos programas, projetos e ações neles previstos, item 5.2;

Para o cumprimento das recomendações e determinações, deve ser encaminhada ao gestor a Resolução n. 16/2011 para fins de orientação na elaboração do Plano de Ação pela Belotur, e posterior instrução do processo de monitoramento.

Por fim, cópia desta decisão deve ser enviada aos gestores da SMDE (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico) e da CTGM (Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte), e aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipal, e dada ciência dos achados desta auditoria, notadamente a respeito do item 4.3, à Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal deste Tribunal de Contas para subsidiar a elaboração de matriz de risco.

III – CONCLUSÃO

Conforme exposto na fundamentação, acolho o relatório de Auditoria Operacional realizada na Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte – Belotur, relativa aos exercícios de 2017 a 2019 e proponho as determinações e recomendações expedidas, sintetizadas nas Considerações Finais, item n. 7, para evitar a reincidência das impropriedades detectadas e aperfeiçoar as atividades desempenhadas pela empresa no tocante à gestão e à governança, promovendo um desenvolvimento econômico e social de forma justa e sustentável do turismo no município.

Determino, ainda, a intimação do atual gestor da Belotur para que remeta a este Tribunal, no prazo de 90 dias a contar da publicação do acórdão, o plano de ação, a ser monitorado por este Tribunal, contendo o cronograma de implementação das recomendações e determinações contidas nesta decisão, indicando os respectivos responsáveis, nos termos do art. 8º da Resolução TC n.º 16/11, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso III do art. 85 da Lei Complementar n.º 102/08, devendo-se, para tanto, ser enviada cópia da mencionada Resolução para possibilitar o cumprimento do ora determinado.

Recebido o plano de ação, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte – CFAMGBH, para análise e programação do monitoramento das deliberações aprovadas neste voto, de acordo com o disposto nos arts. 4º, XI, 8º, §1º e 10 da Resolução TC n.º 16/11 c/c 278, III do Regimento Interno. A ausência injustificada de sua apresentação poderá ensejar na aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art.13 da Resolução 16/11.

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

Envie-se cópia deste relatório aos gestores da SMDE (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico) e da CTGM (Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte) e aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipal, e dê-se ciência dos achados desta auditoria, notadamente a respeito do item 4.3, à Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal deste Tribunal de Contas para subsidiar a elaboração de matriz de risco.

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

* * * * *