TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Auditoria Operacional n. 1.095.358/2020

Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte

Relatório Final

2021

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Relatório Final de Auditoria Operacional

Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte

Equipe de Auditoria:

JOAO HENRIQUE MEDEIROS:11467966681 Assinado de forma digital por JOAO HENRIQUE MEDEIROS:11467966681 Dados: 2021.02.26 11:57:16 -03'00'

Denise Maria Delgado
Supervisora
Analista de Controle Interno
TCE-MG - TC 1.419-0

João Henrique Medeiros
Coordenador de Equipe
Analista de Controle Externo
TCE-MG - TC 3.129-9

GUSTAVO DUARTE VIEIRA:11250525624 Assinado de forma digital por GUSTAVO DUARTE VIEIRA:11250525624 Dados: 2021.02.26 13:01:02 -03'00'

Gustavo Duarte Vieira
Analista de Controle Externo
TCE-MG - TC 3.213-9

LEONARDO SANTOS CAMARGOS ROCHA:06214281677 Assinado de forma digital por LEONARDO SANTOS CAMARGOS ROCHA:06214281677 Dados: 2021.02.26 11:53:37 -03'00'

Leonardo Santos Camargos Rocha
Analista de Controle Externo
TCE-MG - TC 3.238-4

JANAINA DE SOUZA MAIA DIAS:03308586614 Assinado de forma digital por JANAINA DE SOUZA MAIA DIAS:03308586614 Dados: 2021.02.26 12:04:49 -03'00'

Janaína de Souza Maia
Analista de Controle Externo
TCE-MG - TC 2.408-0

Roberta Leoncy Souza
Auditora de Controle Interno
CTGM - BM 102.236-7

Belo Horizonte
2021

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 8

2 VISÃO GERAL 10

2.1 Histórico 10
2.2 Legislação correlata 10
2.3 Principais atividades 12

3 OS PRINCÍPIOS BALIZADORES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE TURISMO 21

3.1 Livre iniciativa 21
3.2 Descentralização 22
3.2.1 Aspectos da descentralização sob o ponto de vista geográfico 22
3.2.2 Aspectos da descentralização sob o ponto de vista administrativo 27
3.2.2.1 Conselho Municipal de Turismo 27
3.2.2.2 Estruturas e serviços dos produtos turísticos 31
3.2.2.3 Estruturas e serviços dos Centros de Atendimento ao Turista 47
3.3 Desenvolvimento econômico e social justo e sustentável 58

4 GESTÃO DA BELOTUR 67

4.1 Instrumentos de planejamento 67
4.2 Capacidade organizacional e gestão de pessoas 77
4.3 Quadro de Pessoal 90
4.4 Transparência 103

5 OS MECANISMOS DE CONTROLE, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO 107

5.1 Estrutura de controle 107
5.1.1 Sistema de controle interno 107
5.1.2 Sistema de avaliação das prestações de contas 117
5.2 Monitoramento e avaliação das políticas públicas da Belotur 122

6 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR 130

7 CONCLUSÃO 131

8 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 133

REFERÊNCIAS 139

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica de Belo Horizonte
Belotur	Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte
CA	Conselho de Administração
CAT	Centro de Atendimento ao Turista
CEMG/1989	Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989
CFAMGBH	Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte
Comtur	Conselho Municipal de Turismo
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTGM	Controladoria Geral do Município de Belo Horizonte
DCEM	Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Fumtur	Fundo Municipal de Turismo
GUID	*International Organization of Supreme Audit Institutions Guidance*
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ISSAI	*International Standards of Supreme Audit Institutions*
LOMBH/1990	Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte de 1990
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Belo Horizonte
PlaMT	Plano Municipal de Turismo
PMKT	Plano de Marketing Turístico de Belo Horizonte
PolMT	Política Municipal de Turismo (Lei Municipal n. 10.823/2015)
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
Prodetur	Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo
Prodetur/BH	Programa de Desenvolvimento do Turismo de Belo Horizonte
RCA	Recrutamento Amplo
SCE	Superintendência de Controle Externo
SGAP	Sistema de Gestão e Administração de Processos

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Sicom	Sistema Informatizado de Contas dos Municípios
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMPOG	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
SMT	Sistema Municipal do Turismo
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU	Tribunal de Contas da União
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

LISTA DE TABELAS

TABELA 2.1 Programa n. 86 do PPAG de Belo Horizonte 2018 - 2021 14
TABELA 2.2 Competências Gerais de cada Diretor 17
TABELA 3.1 Número de Eventos Patrocinados pela Belotur entre 2017 e 2019, por Regional Administrativa e por Categoria do Evento 24
TABELA 3.2 Volume de Recursos Repassados para Eventos pela Belotur entre 2017 e 2019, por Regional Administrativa e por Categoria do Evento 24
TABELA 3.3 Produtos Turísticos Avaliados 34
TABELA 3.4 Aspectos e Itens Avaliados dos Produtos Turísticos 35
TABELA 3.5 Centros de Atendimento ao Turista 49
TABELA 3.6 Aspectos e Itens Avaliados nos Roteiros de Observação dos CATs 50
TABELA 4.1 Definições e Atribuições dos Empregos da Belotur 98
TABELA 5.1 Relação entre Contratos Assinados e Prestações de Contas Encerradas, por Ano ... 118
TABELA 5.2 Tempo Médio para Encerramento das Prestações de Contas, por Ano de Assinatura do Contrato 120
TABELA 5.3 Datas das Prestações de Contas do Bloco de Rua “Tamborins Tantãs”, de 2018 a 2020 121
TABELA 5.4 Monitoramento dos Instrumentos Estratégicos da Belotur 124

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 2.1 Organograma da Belotur 18
FIGURA 3.1 Fotos da Praça Dino Barbieri 38
FIGURA 3.2 Fotos da Praça Alberto Dalva Simão 39
FIGURA 3.3 Fotos do Memorial Minas Gerais e Circuito Cultural da Praça da Liberdade 40
FIGURA 3.4 Fotos do banheiro do Parque Municipal e respectiva rampa de acesso 54
FIGURA 4.1 Comparativo de Empregados Efetivos e Comissionados por Exercício (a) 79
FIGURA 4.2 Quantitativo de empregados efetivos e comissionados em 13/12/2019 80
FIGURA 4.3 Comparativo de Empregados Efetivos e Comissionados por Exercício (b) 83
FIGURA 4.4 Comparativo de Gastos com Pessoal da Belotur por Mês 83
FIGURA 4.5 Percentual de empregados efetivos e comissionados da Belotur em 13/12/2019 96
FIGURA 5.1 Demonstrativo da Execução das Metas Físicas de 2018 e 2019 113
FIGURA 5.2 Série Histórica do Estoque de Prestações de Contas Pendentes de Análise 119

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

1 INTRODUÇÃO

1.1 O presente relatório se refere à auditoria operacional prevista no Plano Anual de Auditorias da Diretoria de Controle Externo dos Municípios (DCEM) do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG).

1.2 O procedimento foi realizado em conformidade com as normas preconizadas 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).

1.3 As atividades encontravam-se 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 suspenso indefinidamente pela Portaria TCE-MG n. 20/PRES./2020 em função da emergência de saúde pública.

1.4 A 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.

1.5 A realização da atividade fiscalizatória se justifica por critérios de materialidade – haja vista o crescimento de recursos orçamentários destinados à Belotur nos últimos exercícios[1] –, relevância – por conta do aumento em volume e importância de atividades auxiliadas financeiramente pela Belotur nos últimos anos[2] – e risco – considerando o hiato decorrido sem que tenha havido atividade de fiscalização na Belotur[3] –, em conformidade com a norma contida no art. 226, parágrafo único, da Resolução TCE-MG n. 12/2008.

1.6 O objetivo da 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).

1.7 Consoante o Manual de Auditoria Operacional do TCU, a economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3100/38, 2016). Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

1.8 No tocante à eficiência e à eficácia, ainda, segundo o manual, a primeira pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993). O exame da eficácia, por sua vez, diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

1.9 A verificação da efetividade considera se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (ISSAI 3100/42, 2016). Derivado da

---

1 De acordo com o relatório Orçamento Geral do Sicom Consulta, o orçamento anual da Belotur aumentou, entre 2015 e 2018, de R$ 1.523.000,00 para R$ 4.689.600,00, o que corresponde a uma variação da ordem de 307,32%.

2 De acordo com dados do Observatório do Turismo de Belo Horizonte, o carnaval de Belo Horizonte, um dos eventos subvencionados pela Belotur, aumentou, entre 2017 e 2019, de 3 milhões para 4,1 milhões de partícipes.

3 De acordo com dados do Sistema de Gestão de Processos (SGAP) do TCE-MG, identifica-se que a última auditoria realizada na Belotur foi autuada em 2013, o que configura um interregno de seis anos sem que tenha havido fiscalização ativa de controle externo na entidade.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

dimensão de efetividade da política pública, tem-se o exame da equidade, que se baseia no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado, podendo envolver, por exemplo, a investigação dos critérios de alocação de recursos perante a distribuição espacial, o perfil socioeconômico ou de gênero da população-alvo; as estratégias adotadas pelo gestor público para adequar a oferta de serviços ou benefícios às diferentes necessidades do público-alvo.

1.10 Trata-se 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 (CEMG/1989).

1.11 Em conformidade com a ISSAI 3000/122, os principais critérios adotados no curso dos trabalhos foram a Lei Municipal n. 10.823, de 30 de junho de 2015, notadamente os princípios balizadores do parágrafo único de seu art. 4º, bem como a legislação administrativa a que a empresa se submete e instrumentos de planejamento que norteiam suas atividades. Critérios e metodologias específicas serão explanadas com maior profundidade nos itens pertinentes a cada achado.

1.12 Em relação aos aspectos metodológicos, recorreu-se a técnicas de coleta de dados por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, reuniões com *stakeholders* – do setor público, do setor privado e da academia –, aplicação de questionários e realização de entrevistas. As informações coletadas balizaram a análise das três questões de auditoria formuladas pela equipe na etapa de planejamento:

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?

1.13 O relatório foi estruturado em capítulos, sendo este primeiro uma introdução. O capítulo 2 apresenta uma visão geral da empresa, expondo um breve histórico, a legislação a que se submete e as principais atividades que desenvolve. Os capítulos 3, 4 e 5, bem como os sete anexos que complementam as informações apresentadas, são oriundos do Relatório Preliminar – com algumas alterações pontuais, devidamente registradas, em face da manifestação do Diretor-Presidente da Belotur – e correspondem aos principais achados de auditoria referentes a cada uma das três questões de auditoria enumeradas anteriormente.

1.14 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, vide peça n. 7. A análise dos comentários do gestor e as ponderações da equipe de auditoria foram realizadas no capítulo 6.

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

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

2 VISÃO GERAL

2.1 Nos tópicos seguintes, será apresentado um breve histórico da empresa auditada, a legislação correlata às suas atividades, bem como as principais atividades desenvolvidas por ela.

2.1 Histórico

2.2 A Belotur foi criada pelo 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. Atualmente, vincula-se à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; rege-se por estatuto e legislação aplicável.

2.3 Sua missão é 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[4], e tem 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

2.4 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) prevê, em seu art. 180, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

2.5 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. A lei define 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". No parágrafo único do mesmo dispositivo é destacado que, para se caracterizar como turismo, as atividades devem "gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas". Além disso, prevê que o turismo constitui instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade, em consonância com o dispositivo constitucional. Dentre os objetivos da Política Nacional do Turismo, destaca-se o art. 5º, inciso VI, que visa promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura. Por fim, verifica-se a instituição do Sistema Nacional do Turismo, do qual poderão fazer parte as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais.

2.6 A CEMG/1989 dispõe sobre o turismo em seus arts. 242 e 243. Alinhada à CRFB/1988, prevê que o Estado apoiará e incentivará o turismo como atividade econômica, reconhecendo-o como forma de promoção e desenvolvimento, social e cultural. Dentre as diretrizes previstas para a política estadual de turismo, verifica-se o apoio a programas de orientação e divulgação do turismo regional e ao desenvolvimento de projetos turísticos municipais.

2.7 A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, de 20 de março de 1990 (LOMBH/1990) dedica os arts. 213 e 214 ao turismo. O art. 213 reprisa o mandamento constitucional que impõe o incentivo ao turismo como atividade econômica, reconhecendo-o como forma de

[4] Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur/transparencia/missao-visao-valores>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

promoção e desenvolvimento social e cultural. O art. 214 determina a instituição da Política Municipal de Turismo (PolMT), de diretrizes e ações para o setor, observando-se as legislações federal e estadual. São estabelecidos ainda os seguintes objetivos que devem ser cumpridos pelo município:

> I - adotar, por meio de lei, plano integrado e permanente de desenvolvimento do turismo em seu território;
> II - desenvolver efetiva infra-estrutura turística;
> III - estimular e apoiar a produção artesanal local, as feiras, exposições, eventos turísticos e programas de orientação e divulgação de projetos municipais, bem como elaborar o calendário de eventos;
> IV - regulamentar o uso, ocupação e fruição de bens naturais e culturais de interesse turístico, proteger o patrimônio ecológico e histórico-cultural e incentivar o turismo social;
> V - promover a conscientização da população para preservação e difusão dos recursos naturais e do turismo como atividade econômica e fator de desenvolvimento;
> VI - incentivar a formação de pessoal especializado para o atendimento das atividades turísticas.

2.8 A Lei Municipal n. 10.823 de 30 de junho de 2015 dispõe, em Belo Horizonte, sobre a PolMT e institui o Fundo Municipal do Turismo (Fumtur). Destaca-se que a Lei adota, em seu art. 2º, definição de turismo análoga à prevista na Política Nacional de Turismo. Cabe à Belotur, além de implementar a PolMT, planejar, fomentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito municipal, regional, nacional e internacional. Ademais, estabeleceu-se a observância de três princípios constitucionais na PolMT: livre iniciativa, descentralização e desenvolvimento econômico e social justo e sustentável (art. 3º, parágrafo único); bem como dos objetivos a serem perseguidos (art. 5º).

2.9 Outro importante dispositivo da Lei Municipal n. 10.823/2015 trata do Plano Municipal do Turismo (PlaMT), previsto no art. 6º. Nos termos do *caput*, o plano tem como objetivo ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do município e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo. O PlaMT deve ser elaborado pela Belotur e pelo Conselho Municipal de Turismo (Comtur). Ainda, segundo o parágrafo único do referido dispositivo, o PlaMT terá suas metas e programas revistos a cada 4 (quatro) anos, em consonância com o plano plurianual, ou quando necessário, observado o interesse público.

2.10 A Lei instituiu, ainda, o Fumtur, conforme art. 11. Trata-se de um fundo de natureza contábil, com autonomia administrativa e financeira, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE). Conforme o dispositivo legal, o Fumtur é "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 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). Compete à SMDE a movimentação e aplicação dos recursos do Fumtur e poderá o Comtur sugerir ações prioritárias para atendimento com recursos advindos do fundo, observadas suas finalidades.

2.11 Por fim, 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, prevê que a articulação e o fomento das atividades turísticas do município serão competência da SMDE. Além disso, integram a área de competência da SMDE, por suporte técnico-administrativo, o Comtur (art. 45, §1º, inciso I,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

alínea a), e por vinculação, a Belotur (art. 45, §1º, inciso II). A lei prevê, ainda, que compete à SMDE gerir o Fumtur (art. 45, §2º, inciso III), conforme já se encontrava disposto na PolMT.

2.3 Principais atividades

2.12 De acordo com a Lei n. 3.237/1980, 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. Essa lei enumera as principais atividades com as quais a Belotur realizará seus objetivos:

> 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)

2.13 Entretanto, embora a lei mencionada continue vigente, as atividades da Belotur no setor turístico, atualmente, devem ser interpretadas em conjunto com as atribuições que lhe foram conferidas pela Lei Municipal n. 10.823/2015 que, por sua vez, dispôs, especialmente, sobre: a PolMT, o PlaMT (que, de acordo com o 6º, deve ser elaborado pela Belotur), o Sistema Municipal de Turismo[5] (SMT) e o Fumtur.

2.14 Nesse contexto, o art. 3º da Lei Municipal n 10.823/2015 confere à Belotur a responsabilidade 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

[5] Lei Municipal n. 10.823/2015, art. 7º- Fica instituído o Sistema Municipal de Turismo, composto pelos seguintes órgãos: I - Belotur, órgão central do sistema, no âmbito de sua atuação, à qual caberá a coordenação e a execução dos programas de desenvolvimento do turismo; 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; III - SMDE, órgão fundamental para articular as ações de fomento ao turismo com os processos de desenvolvimento econômico e social do Município; IV - Smari, órgão responsável por formular e implementar a política de internacionalização do Município em todas as suas dimensões; V - Fundação de Parques Municipais - FPM, em razão da importância dos parques para o turismo municipal; VI - Fundação Zoo-Botânica de Belo Horizonte - FZB-BH, em razão da importância dos seus equipamentos para o turismo municipal; VII - Fundação Municipal de Cultura - FMC, para fomentar ao máximo a relação entre a cultura, a produção cultural, as atividades culturais e o turismo

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

> municipal, regional, nacional e internacional, neste último caso, em conjunto com a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais - Smari.[6]

2.15 Ressalta-se que, com o advento dessa lei, a Belotur passou a gozar do status legal de órgão central do SMT, cabendo-lhe a "a coordenação e a execução dos programas de desenvolvimento do turismo[7]". Sendo assim, restou ampliada a atuação da Belotur, pois como órgão central do sistema, deve orientar suas atividades na consecução dos objetivos da PolMT[8], enumerados em seu art. 5º e colacionados a seguir:

> I - democratizar o acesso da população local e dos visitantes aos pontos turísticos do Município, envolvendo as instâncias públicas, privadas e a sociedade civil organizada, contribuindo para a elevação do bem-estar geral;
> II - promover a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda, reduzindo as disparidades sociais;
> III - apoiar o desenvolvimento do produto turístico, por meio da mobilização e sensibilização da comunidade;
> IV - buscar ampliar o fluxo turístico, a permanência e o gasto médio dos visitantes no Município;
> V - estimular a criação e a consolidação de produtos turísticos como destino indutor, com vistas a atrair turistas regionais, nacionais e internacionais, buscando beneficiar o Município, especialmente, no desenvolvimento econômico e social;
> VI - promover a integração do setor privado como agente complementar de financiamento de infraestrutura e serviços públicos necessários ao desenvolvimento turístico, estimulando novos empreendimentos e negócios para o turismo;
> VII - propiciar a competitividade do setor por meio da melhoria da qualidade, eficiência e segurança na prestação de serviços, da busca da originalidade, da inovação e do aumento da produtividade dos agentes públicos e empreendedores turísticos privados;
> VIII - dimensionar e fiscalizar a capacidade de público nos atrativos naturais e culturais;
> IX - promover a formação, o aperfeiçoamento, a qualificação e a capacitação continuada de recursos humanos para a área do turismo, bem como a implantação de políticas que viabilizem a colocação profissional no mercado de trabalho;
> X - contribuir para o alcance da política tributária equânime no Município relativa aos diversos componentes da cadeia produtiva do turismo, favorecendo a competitividade do destino;
> XI - apoiar, de acordo com políticas públicas existentes, empreendimentos destinados a atividades de expressão cultural, animação turística, entretenimento e lazer e de outros atrativos com capacidade de retenção e prolongamento do tempo de permanência dos visitantes no Município, sejam eles de lazer ou de negócios;
> XII - apoiar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto, compatíveis com a conservação do meio ambiente natural;
> XIII - preservar a identidade e as tradições culturais das comunidades locais relacionadas com a atividade turística;
> XIV - prevenir e combater as atividades turísticas relacionadas aos abusos de natureza moral, sexual, religiosa, racial e outras que afetem a dignidade humana, respeitando-se as competências dos diversos órgãos governamentais envolvidos;
> XV - desenvolver, ordenar e promover os diversos segmentos turísticos;

---

6 Cumpre destacar que a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais foi extinta, tendo todas as suas atribuições sido sucedidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, vide art. 112, III da Lei Municipal n. 11.065/2017.

7 Lei Municipal n. 10.823/2015, art. 7º, inciso I, reproduzido na nota de rodapé n. 5.

8 Lei Municipal n. 10.823/2015, art. 5º - A Política Municipal de Turismo tem por objetivos:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

> XVI - garantir a elaboração do inventário do patrimônio turístico municipal e a sua permanente atualização.

2.16 Sob a perspectiva orçamentária, no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2018-2021[9], consta um único programa sob responsabilidade da Belotur, com as seguintes características, conforme TABELA 2.1:

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 turismoda 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 do PPAG 2018-2021.

2.17 Para mais, constam 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.

2.18 Além do PPAG, a Belotur também orienta suas ações por meio de outros instrumentos de planejamento, dentre os quais destacam-se: Planejamento Estratégico da Belotur 2017-2021, Plano de Negócios, Contrato de Metas, Plano de Marketing Turístico de Belo Horizonte (PMKT)[10], Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Belo Horizonte (PDITS)[11] e Avaliação Ambiental Estratégica de Belo Horizonte (AAE)[12].

2.19 Tanto o PDITS quanto a AAE (ainda em versão preliminar) estão inseridos no âmbito do Prodetur Nacional[13], que, em suma, é um programa federal sob a gestão do Ministério do Turismo, pelo qual esse órgão operacionaliza investimentos financiados por parceiros internacionais e orienta

9 Plano Plurianual de Ação Governamental 2018-2021. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Planejamento/PPAG%202018-2021/Revis%C3%A3o%202019-2021/Livro%20Completo.pdf>>. Acesso em 04/10/2019.

10 Reproduzido no Anexo VI.4 deste relatório.

11 Reproduzido no Anexo VI.5 deste relatório.

12 Reproduzida no Anexo VI.6 deste relatório.

13 Sítio do Prodetur Nacional. Disponível em <<http://www.prodetur.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100:prodetur-nacional&catid=8&Itemid=149 >>. Acesso em 18 de ago. de 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

tecnicamente as propostas estaduais e municipais de desenvolvimento sustentável do turismo. Sendo assim:

> 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 [14].

2.20 Nesse contexto, o PDITS foi elaborado em 2014 e, segundo 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[15].

2.21 Sendo assim, o PDITS continha um plano de ação, cuja coordenação caberia à Belotur[16]. Nesse plano havia ações que seriam financiadas com recursos do Prodetur, bem como ações que dependeriam de recursos da própria Belotur ou da PBH. Em uma dessas ações constava que o PDITS deveria ter sido atualizado em 2017[17].

2.22 Saliente-se que o Prodetur Nacional foi descontinuado pelo Ministério do Turismo e substituído pela Programa Prodetur+Turismo em 2018. Desta forma, a atualização do PDITS não é mais possível de ser realizada com os recursos do Prodetur Nacional[18].

2.23 Já o PMKT foi elaborado em 2014, por meio de uma consultoria contratada por concorrência e tem por objetivo principal "impulsionar o turismo na cidade"[19]. Segundo esse plano, a liderança para se atingir os seus objetivos específicos caberia à Belotur[20], dentre eles, pode-se enfatizar os seguintes: 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.

2.24 No que diz respeito ao Planejamento Estratégico da Belotur 2017-2021, este:

> 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

14 AAE, 2019, p. 48 (Anexo VI.6).

15 PDITS, 2012, p. 1 (Anexo VI.5).

16 PDITS, 2012, p. 652 (Anexo VI.5).

17 AAE, 2019, p. 542 (Anexo VI.6).

18 Conforme mencionado no item II.2.16, p. 16, peça n. 10.

19 PMKT, 2014, p. 51 (Anexo VI.4).

20 PMKT, 2014, p. 53 (Anexo VI.4).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

> junto ao mercado turístico e que a faça líder e coordenadora das atividades do turismo da cidade[21]

2.25 Esse plano, além de citar o PMKT como uma de suas referências internas, também estabelece as 5 (cinco) diretrizes estratégicas que orientam a empresa no seu período de vigência a saber[22]:

> 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.

2.26 Como "desdobramentos táticos e operacionais do Planejamento Estratégico 2017-2021"[23], 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. Ademais, esses planos (de 2018 e de 2019) citam tanto o PDITS, quanto o PMKT como sendo "a base de informações estratégicas da Belotur"[24].

2.27 Enfim, tem-se o Contrato de Metas, instrumento firmado anualmente, desde 2017, entre o Chefe do Poder Executivo Municipal (coordenado e monitorado pela SMPOG[25]), a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e a Belotur. Este contrato possui metas anuais para Belotur (isoladamente ou em conjunto com outros órgãos) com indicadores passíveis de monitoramento.

2.28 Com o intuito de cumprir as finalidades e os objetivos determinados pela legislação, a Belotur, empresa pública de direito privado, foi constituída como Sociedade Anônima e, portanto, rege-se 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. Sendo assim, a administração da Belotur é exercida pelo Conselho de Administração (CA) e pela Diretoria Executiva, sob a fiscalização do Conselho Fiscal[26].

2.29 Dentre as competências do CA estipuladas no Estatuto Social[27] pode-se destacar a apreciação e deliberação do Programa Anual de Trabalho bem como dos planos, programas e projetos

---

21 Planejamento Estratégico da Belotur 2017-2021 (Revisão 2018), p. 22.

22 Planejamento Estratégico da Belotur 2017-2021 (Revisão 2018), p. 25.

23 Plano de Negócios da Belotur de 2018, p. 2 e Plano de Negócios da Belotur de 2019, p. 2.

24 Plano de Negócios da Belotur de 2018, p. 1 e Plano de Negócios da Belotur de 2019, p.1.

25 Lei Municipal n. 11.065/2017, Seção V combinado com art. 41 do Decreto Municipal n. 16.682/2017.

26 Lei Municipal n. 3.237/1980, art. 19 - A administração da Belotur será exercida pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva, sob a fiscalização do Conselho Fiscal.

27 Estatuto Social da Belotur, 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; (...) 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.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

especiais com os respectivos orçamentos. Tanto os planos quanto os programas são elaborados pela Diretoria Executiva. Outra competência relevante do CA para o escopo desta auditoria é a de:

> 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 do Trabalho – CLT e respectiva legislação complementar.

2.30 Nesse âmbito, cabe à Diretoria Executiva administrar a Belotur com plenos poderes, competindo-lhe a prática de todos os atos necessários ao regular funcionamento da empresa que não sejam da competência da Assembleia Geral ou do CA[28]. Assim, é importante destacar as competências gerais de cada diretor[29], vide TABELA 2.2 e, em seguida, demonstrar o organograma da Belotur, vide FIGURA 2.1:

TABELA 2.2
Competências Gerais de cada Diretor

Diretor	Competência
Diretor-Presidente	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.
Diretor de Marketing e Promoção Turística	Compete desenvolver estratégias mercadológicas e coordenar a implementação de ações de Marketing e Promoção Turística de Belo Horizonte.
Diretor de Administração e Finanças	Garantir a eficácia e a eficiência do gerenciamento administrativo, em consonância com as diretrizes do gabinete.
Diretor de Eventos	Compete coordenar, propor e normatizar os planos, programas e projetos relacionados à realização de eventos que fomentem a atividade turística de Belo Horizonte.
Diretor de Políticas de Turismo e Inovação	Compete coordenar a elaboração, a articulação e a avaliação dos planos setoriais e projetos integrados para o desenvolvimento do turismo municipal e o desenvolvimento do empreendedorismo local, em consonância com as diretrizes desta Política.

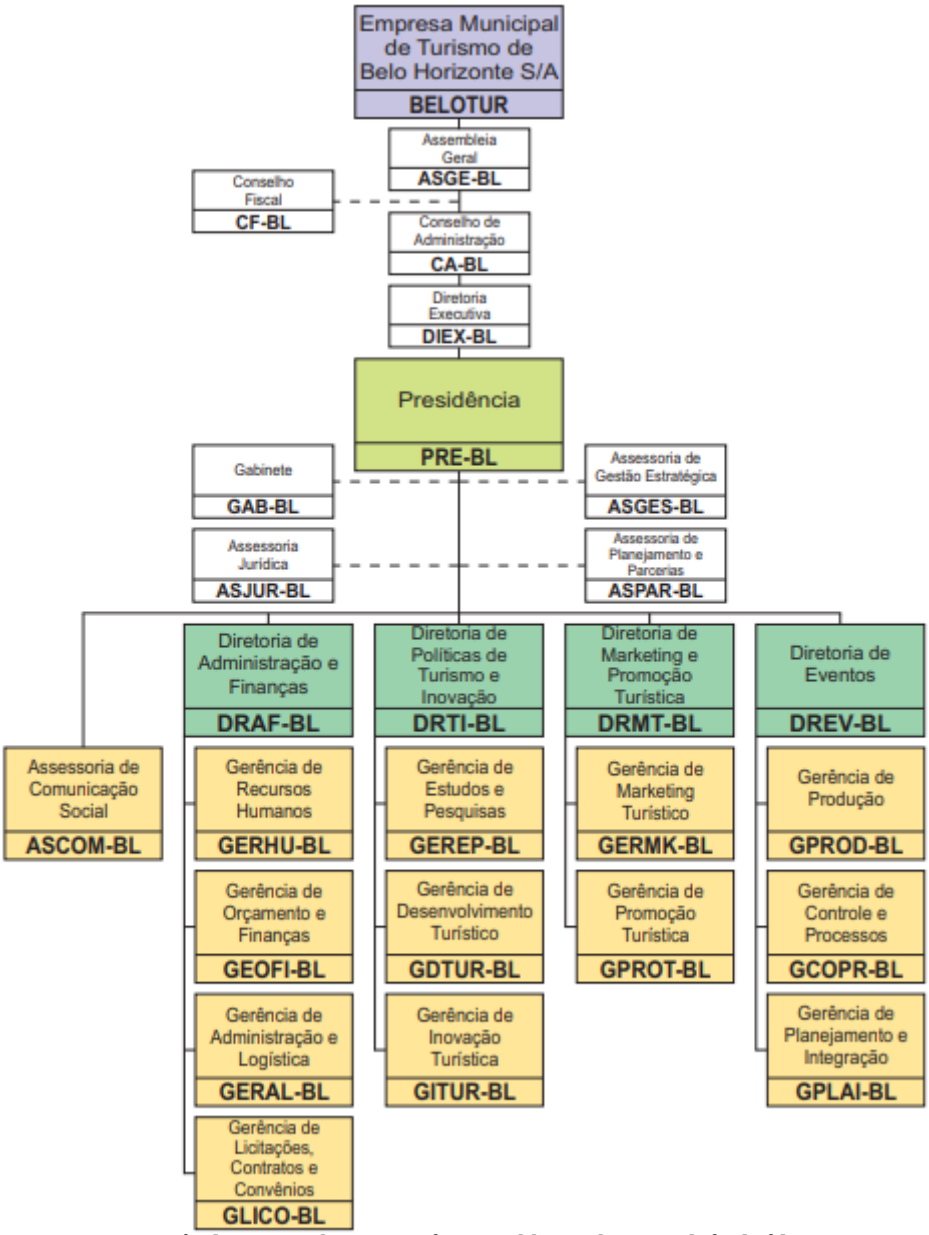
Fonte: Elaboração própria de acordo com o Estatuto Social da Belotur.

[28] Estatuto Social da Belotur, art. 20 - A Diretoria Executiva administrará a Belotur com plenos poderes, de conformidade com as leis vigentes e com o presente Estatuto Social, competindo-lhe a prática de todos os atos necessários ao regular funcionamento da Belotur que não sejam da competência da Assembleia Geral ou do Conselho de Administração, cabendo-lhe cumprir as leis, o Estatuto e as determinações da Assembleia Geral e do Conselho de Administração.

[29] Estatuto Social da Belotur, 2020, arts. 37 a 41.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

FIGURA 2.1
Organograma da Belotur



Fonte: Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/belotur/2020/org_belotur.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

2.31 Ainda nesse contexto, para aprimorar o conhecimento das atividades do objeto auditado, foram realizadas entrevistas preparatórias[30] (não-estruturadas[31]) com cada Diretor da Belotur, com exceção do Diretor-Presidente. Em suma, conforme os entrevistados, a Diretoria de Eventos e,

30 Entrevistas foram realizadas durante o segundo semestre de 2019, antes da nova estrutura organizacional da Belotur, aprovada na Ata da Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária n. 31500000633, 25 de out. 2019.

31 Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, p. 64. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

principalmente, a Diretoria de Promoção e Marketing Turístico desempenham a atividade finalística da Belotur.

2.32 Já 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.). Nessa Diretoria, é importante evidenciar a atuação do Observatório do Turismo, responsável pela realização de pesquisas de demanda turística 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.

2.33 Por último, cabe à Diretoria de Administração e Finanças 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. Ela também é responsável pela análise das prestações de contas dos editais de auxílio financeiro concedidos pela Belotur para realização de eventos. Destaca-se que o Estatuto sofreu alteração recente, na Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária de 12/6/2020, para promover a mudança de endereço da empresa e, na oportunidade, fez outras mudanças, dentre as quais destaca-se a competência dessa diretoria que, anteriormente, era a de elaborar o relatório de controle interno, e atualmente compreende a de encaminhar as informações necessárias para elaboração do Relatório de Controle Interno para acompanhamento da prestação de contas anual ao órgão responsável do Município.

2.34 De acordo com os entrevistados, o principal evento apoiado[32] e patrocinado pela empresa é o Carnaval de Belo Horizonte, o qual envolve a participação intensa de todas as diretorias, exigindo esforços, entre planejamento e execução, de aproximadamente 6 meses. Trata-se de um evento que em, 2019, levou aproximadamente 4,1 milhões de foliões às ruas e cerca de 815.000 mil visitantes[33], e envolve uma articulação complexa com diversos órgãos da prefeitura (Secretaria da Saúde, Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte, Polícia Militar, Superintendência de Limpeza Urbana), Ministério Público de Minas Gerais e associações de moradores de bairros mais afetados pela festa.

2.35 Outro evento que envolve um planejamento significativo da Belotur é o Arraial de Belo Horizonte[34], realizado todos os anos em junho/julho[35]. Segundo os entrevistados, ele só perde em complexidade para o Carnaval e é planejado e executado em cerca de 3 meses.

2.36 Também merecem destaque as seguintes ações da Belotur:

---

32 A Belotur publica anualmente editais para concessão de auxílio financeiro para a realização de desfiles de escolas de samba, blocos caricatos e blocos de rua durante o carnaval municipal. Durante o período auditado (2017 a outubro de 2019), a Belotur concedeu R$ 2.347.000,00 a escolas de samba e blocos caricatos de carnaval, e R$ 1.358.000,00 a blocos de rua de carnaval, conforme dados do Anexo I e TABELA 3.2.

33 Observatório do Turismo. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/belotur/observatorio/Infográfico_Carnaval_2019_-_Pesquisa_Foliões_150dpi-01.png>>. Acesso em 3 out. 2019.

34 Disponível em: <<http://www.arraialdebelohorizonte.com.br/>>. Acesso em: 4 out. 2019.

35 Em 2019, pela primeira vez, a Belotur publicou edital para concessão de auxílio financeiro para realização do Arraial de Belo Horizonte. Durante o período auditado (2017 a outubro de 2019), foram concedidos R$ 540.000,00 às quadrilhas juninas, conforme dados do Anexo I e TABELA 3.2.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

a) o programa Belo Horizonte 4 Estações, o qual realiza editais visando a concessão de auxílio financeiro[36] 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 parceira com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas (SEBRAE) para a realização de *Hackathons*[37] para desenvolvimento de soluções inovadoras para o turismo.

2.37 Por fim, cumpre destacar o lançamento do novo site da Belotur[38] no último quadrimestre do exercício de 2019, no qual constam não só os eventos e atrativos turísticos apoiados/patrocinados por ela, mas também outros eventos e atrativos que acontecem na cidade. Houve 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.

36 Durante o período auditado (2017 a outubro de 2019), foram concedidos R$ 6.703.900,02 a eventos diversos com potencial turístico realizados pela iniciativa privada, conforme dados do Anexo I e TABELA 3.2.

37 *Hackathon* "é um evento que reúne programadores, designers e outros profissionais ligados ao desenvolvimento de software em maratonas de trabalho com o objetivo de criar soluções específicas para um ou vários desafios." Disponível em: <<https://www.opservices.com.br/o-que-e-um-hackathon/>>. Acesso em: 4 out. 2019.

38 Disponível em: <<http://portalbelohorizonte.com.br/cidade>>. Acesso em: 4 out. 2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

3 OS PRINCÍPIOS BALIZADORES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE TURISMO

3.1 O objetivo deste capítulo é avaliar em que medida as políticas desenvolvidas pela Belotur, órgão central do SMT, alinham-se aos princípios balizadores da atividade turística delineados na PolMT. Nesse sentido, a norma contida no parágrafo único do art. 4º da Lei Municipal n. 10.823/2015 estabelece que:

> 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).

3.2 Por livre iniciativa, entende-se 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. Trata-se de tema tratado no tópico 3.1.

3.3 O conceito de descentralização será abordado sob duas perspectivas diferentes: 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. São temas tratados, respectivamente, nos tópicos 3.2.1 e 3.2.2.

3.4 Enfim, 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. É o objeto do tópico 3.3.

3.1 Livre iniciativa

3.5 Durante os trabalhos realizados, não foi encontrada evidência de que a empresa auditada promova ações desalinhadas ao princípio da livre iniciativa. Nesse sentido, em especial, observou-se que as ações de fomento realizadas no período de referência – entre 2017 e 2019 – pela Belotur abarcaram diversos setores da cadeia produtiva do turismo municipal, permitindo o acesso de agentes de todos os segmentos ao mercado, o que constitui uma boa prática.

3.6 Em análise aos dados apresentados[39], constatou-se que, durante o período de referência, a empresa auxiliou financeiramente, com recursos públicos, a realização de pelo menos 435 (quatrocentos e trinta e cinco) atividades com potencial turístico para o município.

3.7 Examinando-se os procedimentos administrativos referentes aos auxílios providos e aos respectivos instrumentos editalícios, constatou-se que a distribuição dos recursos pela empresa é feita

[39] Foram analisados os dados da planilha *Item 6 – TCE-MG INSTRUMENTOS DE SAÍDA – FINAL.xlsx*, anexa ao Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 61/2019, apresentado em resposta ao Comunicado de Auditoria n. 1/2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

por meio de critérios de julgamento objetivos, privilegiando-se a 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.

3.8 Dentre as atividades patrocinadas, foram identificados representantes de diversos setores da cadeia produtiva do turismo, tal como o 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.

3.9 Entende-se que esse tipo de política pública se alinha ao princípio da livre iniciativa, pois permite que agentes, que estariam excluídos do mercado de turismo em função de impedimentos de ordem financeira, apresentem projetos de atividades com potencial turístico, os quais, uma vez aprovados, poderão receber o auxílio ofertado pelo Poder Público e participar do mercado.

3.10 Em suma, conclui-se que o modelo de negócios adotado pela empresa, principalmente no que diz respeito ao apoio financeiro de atividades com potencial turístico idealizadas pela iniciativa privada, coaduna-se com o princípio da livre iniciativa preconizado na PolMT.

3.2 Descentralização

3.11 Nos tópicos subsecutivos, serão abordados os aspectos da descentralização geográfica e administrativa das atividades desenvolvidas pela Belotur.

3.2.1 Aspectos da descentralização sob o ponto de vista geográfico

3.12 Identificou-se que um volume significativo de atividades realizadas por meio de auxílio financeiro da empresa auditada ocorre na região Centro-Sul de Belo Horizonte, em infração ao princípio da descentralização contido na PolMT. Trata-se de situação que marginaliza as regiões periféricas do município – notadamente as regionais Norte, Barreiro e Venda Nova –, potencialmente cerceando-as do turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Critérios

3.13 O principal critério utilizado foi o art. 4ª, parágrafo único da Lei Municipal n. 10.823/2015, que preconiza a descentralização como um dos princípios balizadores da PolMT.

3.14 Contudo, também 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*[40], 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

[40] Lei Municipal n. 11.181/2019, art. 5º - São objetivos gerais da política urbana do Município: (...) VIII - promover a estruturação de um modelo de planejamento e gestão da cidade que seja democrático, descentralizado e integrado.

Lei Municipal n. 11.181/2019, art. 6º - O ordenamento do parcelamento, da ocupação e do uso do solo urbano no Município deve ser feito de forma a assegurar: (...) II - a descentralização das atividades urbanas, com a disseminação de bens, serviços e infraestrutura no território urbano, consideradas as dinâmicas local e regional.

Lei Municipal n. 11.181/2019, art. 8º - A política de desenvolvimento urbano do Município busca descentralizar os benefícios do processo de urbanização por meio da democratização do acesso a equipamentos públicos, comércio, serviços e espaços de lazer e convívio.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

n. 7.165, de 27 de agosto de 1996, dispunha orientações semelhantes, notadamente nos arts. 3º, IV e 4º, II[41].

Evidências / Análises

3.15 Em análise aos dados apresentados[42], constatou-se que, durante todo o período de referência – entre 2017 e 2019 –, a empresa auxiliou financeiramente, com recursos públicos, a realização de pelo menos 435 (quatrocentos e trinta e cinco) atividades com potencial turístico para o município, vide Anexo I.1. Foi solicitado acesso físico aos autos dos processos administrativos referentes aos instrumentos de concessão do recurso a eventos e às respectivas prestações de contas de cada um desses eventos[43].

3.16 Em exame aos autos apresentados, foi realizado o referenciamento geográfico desses 435 (quatrocentos e trinta e cinco) eventos, identificando-se o endereço – logradouro, bairro e regional[44], sempre que possível – em que cada evento seria realizado. Dessa forma, obteve-se relatório consolidado com 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 por região administrativa do município (Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Norte, Noroeste, Oeste, Pampulha, Venda Nova) em que o evento ocorreu, vide Anexo I.3.

3.17 Os dados completos da análise realizada estão disponíveis no Anexo I, e os resultados relativos ao número de eventos auxiliados em cada regional administrativa foram consolidados na TABELA 3.1:

41 Lei Municipal n. 7.165/1996, art. 3º - São objetivos do Plano Diretor: (...) IV - promover a estruturação de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana democratizado, descentralizado e integrado.

Lei Municipal n. 7.165/1996, art. 4º - O ordenamento da ocupação e do uso do solo urbano deve ser feito de forma a assegurar: (...) II - a descentralização das atividades urbanas, com a disseminação de bens, serviços e infraestrutura no território urbano, considerados os aspectos locais e regionais.

42 Foram analisados os dados da planilha *Item 6 – TCE-MG INSTRUMENTOS DE SAÍDA – FINAL.xlsx*, anexa ao Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 61/2019, apresentado em resposta ao Comunicado de Auditoria n. 1/2019.

43 Vide Comunicado de Auditoria n. 3/2019.

44 Para identificação da regional administrativa a que o logradouro pertence, foi utilizada a planilha "RELAÇÃO DE BAIRROS, REGIONAL E TERRITÓRIOS DE GESTÃO COMPARTILHADA" para cruzamento dos dados do respectivo bairro com a respectiva regional administrativa. Disponível em: <<http://mapaculturalbh.pbh.gov.br/files/project/264/regionais_e_territ%C3%B3rios_de_gest%C3%A3o_compartilhada.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

TABELA 3.1
Número de Eventos Patrocinados pela Belotur entre 2017 e 2019, por Regional Administrativa e por Categoria do Evento

Regional	Blocos de Rua		Blocos Caricatos e Escolas de Samba		Quadrilhas Juninas		Eventos Diversos		Total	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Barreiro	4	1,99%	0	0,00%	0	0,00%	6	4,11%	10	2,30%
Centro-Sul	102	50,75%	48	100,00%	40	100,00%	50	34,25%	240	55,17%
Leste	30	14,93%	0	0,00%	0	0,00%	4	2,74%	34	7,82%
Nordeste	17	8,46%	0	0,00%	0	0,00%	8	5,48%	25	5,75%
Norte	3	1,49%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	3	0,69%
Noroeste	21	10,45%	0	0,00%	0	0,00%	11	7,53%	32	7,36%
Oeste	6	2,99%	0	0,00%	0	0,00%	16	10,96%	22	5,06%
Pampulha	12	5,97%	0	0,00%	0	0,00%	21	14,38%	33	7,59%
Venda Nova	2	1,00%	0	0,00%	0	0,00%	9	6,16%	11	2,53%
Mais de uma	1	0,50%	0	0,00%	0	0,00%	18	12,33%	19	4,37%
Não Identificado	3	1,49%	0	0,00%	0	0,00%	3	2,05%	6	1,38%
Total	**201**	**100,00%**	**48**	**100,00%**	**40**	**100,00%**	**146**	**100,00%**	**435**	**100,00%**

Fonte: Elaboração pópria.

3.18 Conforme se afere da TABELA 3.1, 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. Por outro lado, as regionais Norte, Barreiro e Venda Nova sediaram, juntas, apenas 5,5% dos eventos patrocinados pela empresa auditada no período, o que representa um percentual baixo, incompatível com o princípio da descentralização.

3.19 A TABELA 3.2 consigna o volume de recursos direcionado aos eventos realizados em cada regional administrativa do município:

TABELA 3.2
Volume de Recursos Repassados para Eventos pela Belotur entre 2017 e 2019, por Regional Administrativa e por Categoria do Evento

Regional	Blocos de Rua		Blocos Caricatos e Escolas de Samba		Quadrilhas Juninas		Eventos Diversos		Total	
	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%
Barreiro	$ 32.000,00	2,36%	$ -	0,00%	$ -	0,00%	$ 597.680,00	8,92%	$ 629.680,00	5,75%
Centro-Sul	$ 697.000,00	51,33%	$ 2.347.000,00	100,00%	$540.000,00	100,00%	$ 2.338.413,00	34,88%	$ 5.922.413,00	54,09%
Leste	$ 187.000,00	13,77%	$ -	0,00%	$ -	0,00%	$ 106.990,02	1,60%	$ 293.990,02	2,69%
Nordeste	$ 122.000,00	8,98%	$ -	0,00%	$ -	0,00%	$ 109.677,00	1,64%	$ 231.677,00	2,12%
Norte	$ 25.000,00	1,84%	$ -	0,00%	$ -	0,00%	$ -	0,00%	$ 25.000,00	0,23%
Noroeste	$ 140.000,00	10,31%	$ -	0,00%	$ -	0,00%	$ 330.660,00	4,93%	$ 470.660,00	4,30%
Oeste	$ 35.000,00	2,58%	$ -	0,00%	$ -	0,00%	$ 983.150,00	14,67%	$ 1.018.150,00	9,30%
Pampulha	$ 84.000,00	6,19%	$ -	0,00%	$ -	0,00%	$ 1.146.000,00	17,09%	$ 1.230.000,00	11,23%
Venda Nova	$ 13.000,00	0,96%	$ -	0,00%	$ -	0,00%	$ 354.480,00	5,29%	$ 367.480,00	3,36%
Mais de uma	$ 3.000,00	0,22%	$ -	0,00%	$ -	0,00%	$ 665.000,00	9,92%	$ 668.000,00	6,10%
Não Identificado	$ 20.000,00	1,47%	$ -	0,00%	$ -	0,00%	$ 71.850,00	1,07%	$ 91.850,00	0,84%
Total	**$1.358.000,00**	**100,00%**	**$ 2.347.000,00**	**100,00%**	**$540.000,00**	**100,00%**	**$ 6.703.900,02**	**100,00%**	**$10.948.900,02**	**100,00%**

Fonte: Elaboração pópria.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

3.20 Verifica-se 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, ao tempo em que a regional Norte recebeu apenas 0,23% do capital repassado. Cumpre ressaltar que as regionais Leste, Nordeste e Venda Nova também receberam percentual pouco significativo dos recursos repassados, principalmente se comparado ao montante recebido pela regional Centro-Sul, o que evidencia a centralização dos investimentos realizados na política pública analisada.

3.21 Identificou-se, ainda, alta concentração intrarregional dos eventos realizados na Pampulha, em que os 8 (oito)[45] eventos realizados no Mineirão receberam quase metade dos recursos direcionados aos 33 (trinta e três) eventos sediados na regional. Outras distorções relevantes que podem ser mencionadas na distribuição dos recursos são as regionais Oeste, em que 4 (quatro)[46] eventos realizados no Expominas correspondem a cerca de 40,27% dos recursos destinados aos 22 (vinte e dois) eventos sediados na regional; e Barreiro, em que 2 (dois)[47] eventos correspondem 76,23% dos recursos destinados aos 10 (dez) eventos sediados na regional.

Causas / Efeitos

3.22 A respeito da concentração dos eventos patrocinados na regional Centro-Sul, vincula-se a dois fatores. O primeiro seria 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[48]; e a apresentação das quadrilhas juninas, que ocorre na Praça da Estação[49]. Como consequência, tem-se que parcela significativa dos recursos das políticas públicas analisadas é destinada a eventos que ocorrem numa única regional administrativa, de forma centralizada.

3.23 A segunda explicação é a atratividade de se realizar um evento na regional Centro-Sul. Por ser uma região geograficamente central – o que facilita a locomoção do público oriundo de outras regionais, com a convergência da maioria das linhas de ônibus em direção à região central da cidade –, por possuir uma clientela média com maior poder aquisitivo – vide o maior Índice de

---

45 São eles: i) "MERCADO CENTRAL - 90 ANOS", R$ 100.000,00; ii) "FESTIVAL SARARÁ", R$ 100.000,00; iii) "PLANETA BRASIL", R$ 100.000,00; iv) "FESTEJA BELO HORIZONTE (WESLEY SAFADÃO E OUTROS SERTANEJOS)", R$ 50.000,00; v) "6º FESTIVAL INTERNACIONAL DE CERVEJA E CULTURA" (19/6/2019), R$ 50.000,00; vii) "FESTIVAL INTERNACIONAL DE CERVEJA E CULTURA" (15/3/2019), R$ 50.000,00; viii) "SÓ TRACK BOA FESTIVAL", R$ 50.000,00; ix) "AMERICAN FUN FEST", R$ 25.000,00.

46 São eles: i) "29ª FEIRA NACIONAL DE ARTESANATO", R$ 180.000,00; ii) "8º FESTIVAL DO JAPÃO EM MINAS" (2019), R$ 100.000,00; iii) "FESTIVAL DO JAPÃO EM MINAS" (2018), R$ 80.000,00; "BH DANCE CONFERENCE", R$ 50.000,00.

47 São eles: i) "O GRANDE SERMÃO DA MONTANHA", R$ 300.000,00; e ii) "2ª FESTA DE TODOS OS POVOS", R$ 180.000,00.

48 Vide, por exemplo, o Regulamento do Desfile das Escolas de Samba do Carnaval de Belo Horizonte / 2020 (Processo Administrativo n. 01-136.010/19-71), art. 24 - Os desfiles das Escolas de Samba ocorrerão, na Avenida Afonso Pena, no dia 25 de fevereiro de 2020, terça-feira, iniciando-se de acordo com programação oficial elaborada pela organização dos desfiles.

49 Vide, por exemplo, o Regulamento Específico do Arraial de Belo Horizonte / 2019, art. 1º, inciso II - As Quadrilhas Juninas disputarão o ARRAIAL DE BELO HORIZONTE 2019 em etapa única, no respectivo grupo inscrito, nele se apresentando, de acordo com o resultado final do ARRAIAL DE BELO HORIZONTE 2018 e sorteio prévio, nos seguintes locais e datas: a) Grupos de Quadrilha Junina pertencentes ao Grupo de Acesso - se apresentarão na Praça da Estação nos dias 28, 29 e 30/06/2019. b) Grupos de Quadrilha Junina pertencentes ao Grupo Especial - se apresentarão na Praça da Estação nos dias 06 e 07/07/2019 (...).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Desenvolvimento Humano Municipal[50] que os bairros dessa regional apresentam – e por gozar de uma estrutura mais bem preparada – conforme constatado em consulta ao Índice de Qualidade da Vida Urbana[51] –, é possível que os empreendedores que concorram aos recursos das políticas públicas em comento prefiram realizar eventos na regional Centro-Sul em detrimento das demais.

3.24 Tendo-se em mente a premissa constitucional de que o turismo é um vetor de desenvolvimento social e econômico, pode-se afirmar que a ausência de eventos com potencial turístico em determinados pontos da cidade tem o condão de prejudicar o desenvolvimento local. Afinal, essa regional não seria diretamente contemplada com a geração de empregos e a injeção de recursos decorrentes de turistas, arrefecendo o seu potencial de desenvolvimento. Essa é a razão de o legislador ter positivado o princípio da descentralização como balizador da PolMT, para que o município seja contemplado com investimentos de forma homogênea.

3.25 Nesse sentido, 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. Perde-se, portanto, a oportunidade de utilizar a política pública em comento como plataforma de desenvolvimento intrarregional efetiva, uma vez que é justamente o Poder Público que pode – ou deve, de acordo com os critérios apresentados anteriormente – canalizar recursos em favor dessas regionais periféricas, de modo a torná-las mais atrativas para a realização de atividades turísticas.

Boas práticas

3.26 Identificou-se que a empresa conferiu, nos editais de concessão[52] de auxílio financeiro para algumas categorias de eventos, pontuação extra em caso de realização de atividades fora da área da Av. do Contorno. Talvez isso explique o motivo de os eventos da categoria "diversos" estarem menos concentrados na regional Centro-Sul em comparação com as demais categorias.

3.27 Apesar da boa prática, reconhece-se que 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

3.28 Conclui-se que, ao privilegiar a regional Centro-Sul em detrimento das demais, a política da Belotur de incentivo às atividades turísticas por meio da distribuição de recursos ao setor privado

---

50 ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

51 BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão. Relatório geral sobre o cálculo do índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH) para 2016. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/governo/Relatorio_IQVU_2016_publicacao.pdf> Acesso em: 30 mar. 2020.

52 Chamamento Público n. 4/2019, Edital para concessão de auxílio financeiro destinado a eventos de potencial turístico integrante do Programa Belo Horizonte 4 Estações (Processo Administrativo n. 01-041.181/19-99), Anexo IV - Critérios,(...) 2 - Evento de Potencial Turístico: Atração, Estímulo À Visitação e Permanência, (...) G - Região da realização do evento: Centralizado (1 ponto); Descentralizado (2 pontos). Consideram-se "centralizados" os eventos que forem realizados dentro da área da Av. do Contorno.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

está, dentro do período de referência, desalinhada com o princípio da descentralização. Entende-se que esse modelo de negócios seria mais efetivo, como forma de fomentar o desenvolvimento social e econômico pela via do turismo, caso contemplasse de forma mais homogênea as diversas regionais administrativas do município.

Recomendações e benefícios esperados

3.29 Ante o exposto, recomenda-se que a Belotur 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.

3.2.2 Aspectos da descentralização sob o ponto de vista administrativo

3.30 A descentralização administrativa das políticas públicas que atinem ao turismo abarca três contextos. No item 3.2.2.1, o foco é a atuação do Comtur, órgão de natureza consultiva cujo propósito é orientar o município no manejo das políticas públicas relacionadas ao turismo.

3.31 No capítulo 3.2.2.2, o objetivo é avaliar a estrutura e os serviços dos principais produtos turísticos de Belo Horizonte. O tema pertine à descentralização, visto que a gestão desses produtos é, na maior parte das vezes, de responsabilidade de outros agentes, públicos ou privados, ou seja, descentralizada. Desta feita, a Belotur, na condição de órgão central do SMT, deve ser capaz de articular com esses agentes soluções para que a estrutura e os serviços dos produtos turísticos providenciem a melhor experiência possível para o turista, a fim de que os objetivos da PolMT sejam alcançados.

3.32 Enfim, a sessão 3.2.2.3 trata das condições estruturais dos CATs de Belo Horizonte, que estão sob gestão da Belotur e do Mercado Central. O tema envolve a descentralização não só pelo fato de um dos CATs ser gerido pelo Mercado Central, mas também porque alguns dos itens avaliados contemplam a estrutura de pontos turísticos próximos aos CATs que não estão sob gestão da Belotur. Sendo assim, a Belotur tem 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

3.33 Sob a ótica da administração descentralizada do turismo, observa-se integração deficiente e pouca influência do Comtur no desenvolvimento das políticas municipais de turismo e nas atividades da Belotur. Nesse sentido, observou-se que as atribuições do órgão não vêm sendo cumpridas de maneira efetiva. O Comtur não está devidamente articulado e normas de seu regimento interno não vêm sendo cumpridas integralmente.

Critérios

3.34 O Comtur está instituído no âmbito do município de Belo Horizonte conforme disposições da 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:
> (...)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

> 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;

3.35 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. Conforme o 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. O regimento interno, que pode ser obtido na SMDE, definiu, em seu art. 3º que a Belotur fornecerá suporte técnico e administrativo para o Conselho. Ressalta-se, porém, que não foi encontrada publicação oficial de ato normativo que estabeleça o referido regimento.

3.36 Em entrevistas com gestores da Belotur, foi relatado que o Comtur esteve desativado durante alguns anos, mesmo com sua previsão na lei municipal. O Conselho em sua atual conformação foi instituído em 28 de junho de 2017[53], com a nomeação de todos os 29 membros conforme a previsão do Decreto Municipal n. 16.365/2016.

Evidências / Análises

3.37 Para o presente relatório foram analisadas as atas de reuniões do Comtur, realizadas entre 2017 e 2019, solicitadas à SMDE[54]. Além disso, quatro representantes da equipe de auditoria estiveram presentes na 8ª reunião do Conselho, realizada em 23/10/19 para observação presencial dos trabalhos desenvolvidos. Por fim, foi enviado um breve questionário[55] aos membros da sociedade civil que integram o Comtur, com o objetivo de avaliar a participação da sociedade na construção de políticas municipais de turismo por meio do conselho[56].

3.38 Inicialmente, verificou-se que as reuniões do Conselho são realizadas em sessões abertas ao público. Porém, a ocorrência das reuniões e os assuntos ali tratados não são divulgadas ao público externo ao Conselho, de modo a ampliar seu acesso a outros interessados no turismo da capital que não possuam representação na composição do órgão. Não foi encontrada publicação acerca da

---

53 A nomeação foi feita com a publicação da Portaria da Secretaria Municipal de Governo n. 7.231/2017. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1180716>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

54 Por meio do Ofício TCE-MG n. 1/DCEM/CFAMGBH/2020 e disponibilizadas por meio do Ofício SMDE/PGM/ATEC n. 12/2020. As atas das reuniões do Comtur foram disponibilizadas no Anexo II.2 deste relatório.

55 Disponível no Anexo II.3 deste relatório.

56 O questionário contou com 15 perguntas objetivas a respeito da organização e atuação do Comtur e um espaço aberto para sugestões de melhoria para o conselho. Foi enviado via *e-mail*, no dia 29/11/2019 para os 15 representantes da sociedade civil, com três reiterações posteriores solicitando a participação. Ao todo, o questionário foi respondido por 7 representantes.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

realização das reuniões e das respectivas atas em qualquer meio de acesso público e, no questionário enviado, 4 dos 7 conselheiros participantes responderam negativamente à seguinte pergunta: "Caso você não compareça a uma reunião do Conselho, tem acesso à informação relativa aos assuntos tratados?".

3.39 Além disso, observou-se que as reuniões ordinárias não são realizadas com a periodicidade prevista no regimento interno (art. 15, inciso I). O regimento prevê a realização de reuniões ordinárias a cada dois meses, o que resultaria em ao menos seis reuniões anuais. Porém, em 2017, foram realizadas somente duas reuniões e, em 2018 e 2019, foram realizadas somente três em cada ano. Ressalva-se, quanto a este ponto, que 6 dos 7 conselheiros que responderam ao questionário, consideraram adequada a frequência de reuniões, o que pode indicar a necessidade de revisão do regimento.

3.40 Outra questão observada refere-se ao fato de a maioria das reuniões terem sido conduzidas de maneira exclusivamente expositiva, com apresentação das atividades desenvolvidas pela Belotur aos membros do Conselho, sem que estes tivessem participação ativa nos encontros, comprometendo o caráter consultivo do órgão. Por participação ativa, 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.

3.41 Observou-se, porém, que este problema parece ter sido identificado e vem sendo corrigido nas reuniões mais recentes. Conforme a ata da 7ª Reunião Ordinária[57], a Belotur empreendeu esforços para alterar a estrutura das reuniões do Conselho com objetivo de ampliar o engajamento das entidades que representam a sociedade civil. Nesse sentido, foi definida a 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 8ª Reunião, acompanhada pela equipe de auditoria, foi a primeira realizada com a nova estrutura. Observou-se 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.

3.42 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. Nesse sentido, verificou-se apenas a aprovação da minuta do PlaMT na ata da reunião de 26/10/2017[58], feita sem efetivo debate durante a reunião.

3.43 Ressalta-se que o PlaMT também não foi monitorado ou rediscutido em reuniões posteriores. Observa-se, ainda, que o PlaMT ainda não foi formalmente instituído no município, seja via projeto de lei ou via decreto do Poder Executivo, de modo que o Comtur poderia 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[59].

---

57 Vide Anexo II.2.7.

58 Vide Anexo II.2.2.

59 Decreto Municipal n. 16.365/2016, art. 2º - Compete ao Comtur-BH: (...) II - zelar pela efetiva aplicação da legislação que regula a atividade turística no Município; (...) VII - propor normas e oferecer subsídios aos projetos de lei do Executivo relacionados ao turismo ou que neste possuam implicações; X - assessorar o Executivo na elaboração de planos plurianuais que visem ao desenvolvimento e à expansão do turismo no Município.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

3.44 Nas atas analisadas, não se constatou, ainda, a validação do Plano de Negócios da Belotur junto ao Comtur, apesar da previsão do art. 2º, inciso I, alínea 'c' do regimento interno[60] do conselho.

3.45 Verifica-se que, nos próprios planos de negócios da Belotur, relativos aos anos de 2018 e 2019, há previsão de promover seu acompanhamento junto ao Comtur. Contudo, o que se observou foi, somente, uma exposição pela Belotur sobre suas atividades recentes, sem que o Comtur contribuísse para o direcionamento e aprimoramento da atuação da empresa.

3.46 Com a aplicação do questionário, foi possível observar alguns elementos que indicam articulação deficiente do órgão e sua pouca influência na política de turismo do município. Inicialmente, observou-se pouco engajamento dos membros do conselho, o que pode ser constatado pelo número de respostas ao questionário enviado pela equipe, respondido somente por 7 dos 15 representantes da sociedade civil. Também, pela análise das atas de reuniões, observa-se que quase não são registradas manifestações dos membros que não fazem parte dos quadros da Belotur.

3.47 Como indicativo da deficiente influência e articulação do Comtur, observou-se no questionário que: 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. A participação maior do Conselho na construção dos projetos elaborados pela Belotur, também, foi citada no espaço aberto para sugestões do questionário.

3.48 Outro fato observado diz respeito à implementação de Câmaras Temáticas no âmbito do Conselho, aos moldes do que ocorre na esfera Estadual. A instituição das Câmaras foi deliberada e aprovada na primeira reunião da atual organização do conselho. As Câmaras Temáticas também foram previstas no Regimento Interno do órgão, nos arts. 13 e 14. Porém, até a presente data, a operacionalização das Câmaras não foi efetivada. Conforme consta no regimento interno, as Câmaras temáticas possuem a seguinte função:

> 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.

3.49 Portanto, a ausência das câmaras temáticas compromete o caráter democrático do conselho e a instituição delas poderia ampliar e aprofundar a atuação do Comtur. Em espaço aberto para sugestões no questionário aplicado, foi ressaltada a necessidade de instituição de Câmaras temáticas no âmbito do Conselho.

Causas / Efeitos

3.50 Pode-se destacar duas causas que motivem esse achado: i) a rearticulação recente do Comtur, após longo período de inatividade; ii) ausência de acompanhamento das atividades do Conselho por parte da SMDE, a qual se encontra vinculado; iii) o pouco interesse dos diferentes membros em participar ativamente do Comtur, possivelmente por deficiências ou lacunas em sua composição.

---

60 Regimento Interno do Comtur, art. 2º - Compete ao Comtur-BH: I - Analisar, avaliar e apoiar ações sobre: (...) c) O Programa anual de Trabalho da Empresa Municipal de Turismo - Belotur.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

3.51 Quanto aos efeitos e riscos decorrentes da atual situação, verificou-se a influência pouco significativa da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas para o turismo do município. No atual estado de articulação do conselho, essa pouca influência pode comprometer a efetividade do órgão e dificultar o cumprimento das finalidades para as quais foi criado. Por exemplo, 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

3.52 Conclui-se que o Comtur se encontra pouco articulado e não influi efetivamente no desenvolvimento de políticas públicas para o turismo do município. Isso compromete a descentralização preconizada na PolMT, uma vez que o Comtur é um importante instrumento de participação da sociedade na gestão do turismo municipal. Em função das deficiências apontadas na atuação do Conselho, essa gestão acaba concentrada na Belotur e no município.

Recomendações

3.53 Ante o exposto, a fim de promover o fortalecimento do Comtur, propõe-se as seguintes recomendações:

a) ao Comtur:

   i. divulgar publicamente a realização das reuniões e publicar as atas do Conselho;

   ii. definir plano de trabalho anual para o conselho, contemplando reuniões ordinárias com a periodicidade exigida pelo regimento;

   iii. incluir o acompanhamento do PlaMT nas atividades do Comtur;

   iv. promover a implementação de Câmaras temáticas, nos termos definidos no art. 13 do Regimento Interno;

b) à Belotur:

   i. promover a validação de seu plano de negócios anualmente junto ao Comtur;

   ii. realizar consultas prévias junto ao Conselho a respeito de seus principais projetos.

Benefícios esperados

3.54 Com a implementação destas recomendações, espera-se 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

3.55 Sob a ótica da gestão descentralizada do turismo, a equipe de auditoria constatou deficiências na estrutura e nos serviços dos principais produtos turísticos de Belo Horizonte,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

especialmente naqueles que compõem o Conjunto Moderno da Pampulha, o que compromete o atendimento ao turista de forma satisfatória, isto é, de acordo com os critérios a seguir, notadamente a avaliação dos roteiros de observação.

Critérios

3.56 Para fazer tal constatação, utilizou-se como critério:

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), atribui-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"[61]do TCU, associada com alguns critérios de avaliação específicos para o turismo da técnica denominada "diagnóstico qualitativo", prevista no protocolo Tourqual[62];

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;

---

61 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnicas de Observação Direta em Auditoria, 2010, p. 7.

62 "Conjunto de indicadores que objetiva diagnosticar a qualidade de serviços turísticos, seja em destinos, eventos ou equipamentos" (MONDO, 2019, p. 107).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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

3.57 Como estratégia metodológica, optou-se pela aplicação dos métodos de pesquisa documental e pesquisa não experimental. Na coleta de dados, foram adotadas as técnicas de observação direta, entrevista, questionário e de utilização de dados existentes. Já no procedimento de análise dos dados obtidos, utilizou-se das técnicas de análise de conteúdo e de triangulação[63].

3.58 No que se refere à 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"[64] do TCU, associada com alguns critérios de avaliação da técnica denominada "diagnóstico qualitativo", prevista no protocolo Tourqual[65]. 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.

3.59 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[66].

3.60 Com o intento de adequar o tempo e os recursos disponíveis para a realização da auditoria nos produtos turísticos, foram selecionados aqueles considerados, no PMKT, como produtos de categoria "Estrela" e de categoria "A", nos segmentos: museus e equipamentos culturais; praças, mirantes e áreas urbanas; e mercados, feiras e compras. Dessa forma, a avaliação contemplou os seguintes produtos, vide TABELA 3.3:

63 A estratégia metodológica, a coleta de dados e a análise dos dados obtidos foram extraídas do Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p. 62-67.

64 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnicas de Observação Direta em Auditoria, 2010, p. 7.

65 "Conjunto de indicadores que objetiva diagnosticar a qualidade de serviços turísticos, seja em destinos, eventos ou equipamentos" (MONDO, 2019, p. 107).

66 BENI, 2007, *apud* Relatório Executivo do Plano de Ações Estratégicas e o Aprimoramento do Plano de Marketing Atual, 2014, Belo Horizonte.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

TABELA 3.3
Produtos Turísticos Avaliados

Produto Estrela - Conjunto Moderno da Pampulha	Produtos A
Museu de Arte da Pampulha - MAP	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 Plano de Marketing de Belo Horionte.

3.61 De acordo com essa metodologia de avaliação dos produtos turísticos[67], no topo da hierarquia, estão os denominados produtos "Estrela", seguidos pelos produtos "A", "B" e "C", a saber:

> 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).

3.62 Pelo fato de o Conjunto Moderno da Pampulha ter sido reconhecido pela Unesco, em 2016, como Patrimônio Cultural da Humanidade[68], tornou-se o único produto "Estrela" de Belo Horizonte, por isso, optou-se por avaliar também os principais produtos turísticos que o compõem.

3.63 Salienta-se que uma das premissas do protocolo Tourqual consiste na adaptação dos roteiros aplicados a cada tipo de equipamento turístico. Outrossim, adotar diferentes tipos de roteiros para avaliar diferentes processos integra o rol de recomendações encontradas na metodologia de Observação Direta do TCU.

3.64 Dessa forma, foram elaborados roteiros distintos[69] de acordo com o segmento dos produtos avaliados, vide TABELA 3.4:

67 Metodologia desenvolvida pela Chias Marketing Consultoria para Destinos apud Relatório Executivo do Plano de Ações Estratégicas e o Aprimoramento do Plano de Marketing Atual, 2014, Belo Horizonte.

68 O reconhecimento da Unesco ocorreu posteriormente ao PMKT.

69 Todos os roteiros encontram-se disponibilizados no Anexo III.1.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

TABELA 3.4
Aspectos e Itens Avaliados dos Produtos Turísticos

Aspectos	Itens avaliados
	Museus e equipamentos culturais
Ambiente	Temperatura; acústica, segurança; conforto, tranquilidade e ambiente; preços cobrados; infraestrutura, equipamentos e manutêncão; oferta de tecnologia; limpeza geral; variedade de atividades oferecidas; lotação.
Atendimento ao Turista	Prestação de informação e apresentação do serviço; conhecimento técnico dos funcionários; atenção e cordialidade dos funcionários.
Acesso	Localização, estacionamento e facilidades de acesso; acessibilidade para pessoas com deficiência; disponibilidade, acesso e limpeza dos banheiros; espera para visitação; processo de compra do ingresso; horário de funcionamento.
	Praças e áreas urbanas
Ambiente	Conforto, tranquilidade e ambiente; segurança; infraestrutura, equipamentos e manutenção, oferta de tecnologia, limpeza geral, variedade de atividades oferecidas, lotação.
Atendimento ao Turista	Prestação de informação e apresentação do serviço; conhecimento técnico dos funcionários; atenção e cordialidade dos funcionários.
Acesso	Localização, estacionamento e facilidades de acesso; acessibilidade para pessoas com deficiência; disponibilidade, acesso e limpeza dos banheiros; sinalização; horário de funcionamento.
	Mercados, feiras e compras
Ambiente	conforto, tranquilidade e ambiente; níveis de preços cobrados; segurança; infraestrutura, equipamentos e manutenção; oferta de tecnologia; limpeza geral; variedade de atividades oferecidas; lotação
Atendimento ao Turista	Prestação de informação e apresentação do serviço; conhecimento técnico dos funcionários; atenção e cordialidade dos funcionários.
Acesso	Localização, estacionamento e facilidades de acesso; acessibilidade para pessoas com deficiência; disponibilidade, acesso e limpeza dos banheiros; espera para visitação; sinalização; horário de funcionamento.

Fonte: Elaboração própria de acordo com o roteiro de observação direta aplicado.

3.65 Na avaliação da Orla da Lagoa da Pampulha e do espelho d'água[70], pela sua especificidade, itens como "limpeza do espelho d'água" e "odor da água" foram acrescentados no aspecto "Ambiente".

3.66 Os roteiros mencionados continham, de acordo com o aspecto, a possibilidade de avaliação dos respectivos itens em "bom", "regular", "ruim" ou "N/A" (não se aplica). Assim, foi realizada uma visita técnica identificada em cada produto turístico avaliado. Os roteiros de observação de cada produto foram respondidos em conjunto pela equipe de auditoria nos dias 22/11 e 29/11, ou seja, houve somente um roteiro para cada produto avaliado[71].

3.67 É importante ressaltar que, devido à diversidade dos tipos de produtos avaliados, o item "N/A" foi aplicado muitas vezes nos itens do segmento "Atendimento ao Turista". Isto porque, com

70 A Orla da Pampulha e o espelho d'água foram avaliados em um único roteiro de observação, com itens de avaliação específicos para cada um no aspecto "Ambiente".

71 O Museu de Arte da Pampulha (MAP) estava em reforma no período de aplicação dos roteiros de observação, razão pela qual não foi passível de avaliação.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

exceção do item "atenção e cordialidade dos funcionários", serviços de atendimento ao turista como, por exemplo, 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. De toda forma, essa limitação da avaliação do aspecto "Atendimento ao Turista" não compromete a dos demais itens e aspectos analisados.

3.68 Antes de apresentar os resultados obtidos no roteiro de observação, compete mencionar a responsabilidade da Belotur na promoção de ações intersetoriais que a qualifiquem como líder e coordenadora das atividades do turismo de Belo Horizonte[72].

3.69 Na elaboração da matriz *Swot* sobre a Belotur, uma das fraquezas apontadas pela equipe de auditoria foi "a ausência de protagonismo da empresa no SMT em relação à manutenção de alguns equipamentos turísticos do Município". Em relação a esse item, a empresa afirmou[73] que não detém a gestão dos equipamentos turísticos da cidade e que, tampouco, possui qualquer responsabilidade sobre o estado de conservação desses equipamentos.

3.70 Entretanto, essa afirmação não está de acordo com a legislação e os instrumentos de planejamento da Belotur, pois, 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..."[74] e de "promover a melhoria da qualidade dos serviços turísticos prestados no Município"[75].

3.71 Ademais, o próprio Planejamento Estratégico da Belotur 2017-2021[76] estabelece, como uma de suas diretrizes estratégicas, o "Desenvolvimento e estruturação dos produtos, equipamentos, serviços e eventos turísticos". Como desdobramento tático e operacional desse planejamento, o Plano de Negócios de 2018 da Belotur também contém subprojetos do "Programa de Estruturação e Qualificação" ligadas aos produtos turísticos da cidade, a saber: "identificar as necessidades de operação e de infraestrutura turística e articular ações de melhoria destes aspectos na cidade, nos atrativos e equipamentos"[77].

3.72 Nesse campo, a AAE[78] também atribui diversas ações à Belotur (isoladamente ou em conjunto a outros órgãos) relacionadas aos equipamentos turísticos, dentre elas pode-se destacar:

---

72 BELO HORIZONTE. Planejamento Estratégico 2017-2021. Empresa Municipal de Turismo. de Belo Horizonte, 2018, p. 22 (Revisão).

73 Por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 74/2019.

74 Lei Municipal n. 10.823/2015, art. 5º - A Política Municipal de Turismo tem por objetivos: (...) V - estimular a criação e a consolidação de produtos turísticos como destino indutor, com vistas a atrair turistas regionais, nacionais e internacionais, buscando beneficiar o Município, especialmente, no desenvolvimento econômico e social.

75 Lei Municipal n. 10.823/2015, art. 8º - O Sistema Municipal de Turismo tem por objetivo promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, por meio da integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, de modo a: (...) IV - promover a melhoria da qualidade dos serviços turísticos prestados no Município.

76 BELO HORIZONTE. Planejamento Estratégico 2017-2021. Empresa Municipal de Turismo, 2018, p. 25 (Revisão).

77 BELO HORIZONTE. Plano de Negócios 2018. Empresa Municipal de Turismo, p. 11.

78 AAE, 2019 (Anexo VI.6).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

valorização e gestão de atrativos e equipamentos turísticos, atualização do inventário turístico[79], 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[80].

3.73 Ressalta-se que a própria lei que autorizou a criação da Belotur confere-lhe a capacidade de planejar, implantar, administrar, supervisionar e fiscalizar Unidades e Complexos Turísticos[81]. Quanto ao PPAG[82], os objetivos do Programa 086 (crescimento do fluxo turístico e aumento da taxa de permanência na cidade), sob responsabilidade da Belotur, estão intrinsecamente relacionados à qualidade dos produtos turísticos.

3.74 Portanto, evidencia-se o papel da Belotur na promoção de ações de melhoria na gestão dos produtos turísticos da cidade, ainda que não estejam sob sua gestão direta, pois, enquanto órgão central do SMT, possui a responsabilidade legal e institucional de propor e coordenar ações intersetoriais, com entidades públicas e privadas, visando o fortalecimento do setor na cidade.

3.75 Assim sendo, para a melhor exposição dos resultados obtidos nos roteiros de avaliação, será feita a análise das evidências que, por sua vez, serão examinadas separadamente, de acordo com o aspecto avaliado nos respectivos roteiros.

a) **Ambiente:** identificou-se o mau estado de conservação e/ou de limpeza nos seguintes produtos turísticos avaliados:

79 "O Inventário consiste em levantar, registrar e divulgar os atrativos, serviços e equipamentos turísticos, as estruturas de apoio ao turismo, as instâncias de gestão e outras condições gerais que viabilizam a atividade turística, como base de informações". Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/acesso-a-informacao/63-acoes-e-programas/4883-inventario-da-oferta-turistica.html>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

80 AAE, 2019 (Anexo VI.6).

81 Lei Municipal n. 3.237/1980, art. 15, parágrafo único - Na consecução de seus objetivos a BELOTUR poderá: 1 - Planejar, implantar, administrar, supervisionar e fiscalizar Unidades e Complexos Turísticos definidos nesta Lei, gerindo os respectivos fundos condominiais a eles relativos (...).

82 BELO HORIZONTE, Plano Plurianual 2018-2021 (Revisão 2020-2021), 2019, p. 123.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

FIGURA 3.1
Fotos da Praça Dino Barbieri

Fonte: Registros realizados pela equipe de auditoria em 29 nov. 2019.

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, vide FIGURA 3.1.b. Também foram encontradas rachaduras em bancos da praça, vide FIGURA 3.1.c; e lixo depositado em cavidade de escultura da praça, vide FIGURA 3.1.a;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

FIGURA 3.2
Fotos da Praça Alberto Dalva Simão

Fonte: Registros realizados pela equipe de auditoria em 29 nov. 2019.

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, vide FIGURA 3.2.a. 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, vide FIGURA 3.2.b e FIGURA 3.2.c. É pertinente mencionar que o mau estado de conservação e limpeza da praça, especialmente da pérgula, já foi objeto de destaque na

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

imprensa em 2017, a qual enumerou problemas similares aos encontrados pela equipe de auditoria[83];

FIGURA 3.3
Fotos do Memorial Minas Gerais e Circuito Cultural da Praça da Liberdade

Fonte: Registros realizados pela equipe de auditoria em 22 nov. 2019.

iii. Memorial Minas Gerais: embora a maioria dos itens do aspecto "Ambiente" tenham sido avaliados como "bons", o passeio em frente a

83 PARREIRAS, Mateus. Três desafios que a Pampulha, patrimônio há um ano, ainda tem que vencer. **Estado de Minas,** Belo Horizonte, 9 jul. 2017. Disponível em <<https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/07/09/interna_gerais,882342/tres-desafios-que-a-pampulha-patrimonio-ha-um-ano-tem-que-vencer.shtml>>.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

esse produto turístico estava em mau estado de conservação, com buracos visíveis devido a soltura ou quebra das pedras que o compõem, vide FIGURA 3.3. 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 intentadas pela PBH e pelo Ministério Público de Minas Gerais junto ao Iate Tênis Clube[84] 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[85] 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[86] e, de acordo com a PBH, as

84 O Iate Tênis Clube é uma associação civil com fins não econômicos.

85 PARREIRAS, Mateus. Sujeira ainda desafia lagoa três anos depois de a Pampulha vira patrimônio da humanidade. Estado de Minas, Belo Horizonte, 19 jul. 2019. Disponível em <<https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/07/19/interna_gerais,1070799/sujeira-ainda-desafia-pampulha-3-anos-depois-de-virar-patrimonio.shtml>>.

86 Esta situação cumpre a meta estabelecida no Dossiê de Candidatura do Conjunto Moderno da Pampulha.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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[87], 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"[88]. 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[89]. 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[90] 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[91]. Ademais, nos subprojetos do programa "Pesquisa e Inovação Turística de Belo

87 BELO HORIZONTE. **Dossiê de candidatura do Conjunto Moderno da Pampulha para Inclusão na Lista do Patrimônio Mundial**. Fundação Municipal de Cultura, 2014.

88 Lei Municipal n. 3.237/1980, art. 15, parágrafo único - Na consecução de seus objetivos a BELOTUR poderá: (...) 6 - manter sistema de informações e de publicações turísticas relativo à cidade de Belo Horizonte.

89 Estatuto Social da Belotur, art. 3º - A Belotur tem por finalidade executar a Política Municipal de Turismo de Belo Horizonte, exercendo a supervisão, coordenação e direção de todas as atividades inerentes ao desenvolvimento do turismo, lazer e serviços afins, observadas as disposições da Lei Municipal nº 3237, de 1980 e normas regulamentares decorrentes, competindo-lhe: (...) V - Levantar e produzir dados, mantendo um cenário histórico de forma a subsidiar as ações de planejamento do setor na cidade, em consonância com a demanda e a oferta e as tendências mundiais; (...) XII - Manter e qualificar sistema de informação e publicações turísticas relativas à cidade de Belo Horizonte.

Estatuto Social da Belotur, art. 38 - Ao Diretor de Promoção e Marketing Turístico, compete desenvolver estratégias mercadológicas e coordenar a implementação de ações de Marketing e Promoção Turística de Belo Horizonte, com atribuições de: (...) VIII - Participar de estudos e promover o intercâmbio de informações com outros órgãos da administração pública, instituições nacionais e estrangeiras, com vistas a identificação das melhores práticas de gestão e planejamento de marketing e promoção de destinos.

90 Realizada em: 13 dez. 2019.

91 Disponíveis em: <<https://www.google.com.br/>> e <<www.tripadvisor.com.br>>.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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"[92]. 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[93], 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[94] (p. 360) para ser realizada após o anúncio do resultado. Para

92 BELO HORIZONTE. Plano de Negócios 2019, p. 9. Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte.

93 MIRANDA, Bernardo. Ônibus turístico circula vazio. O Tempo, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/cidades/onibus-turistico-circula-vazio-1.1420899>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

94 Belo Horizonte. Dossiê de candidatura do Conjunto Moderno da Pampulha: Sumário Executivo. Fundação Municipal de Cultura, 2014. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/FMC_dossie_conjunto_moderno_%20da_pampulha.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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)[95], conta com uma linha turística que opera, em regra, de terça a domingo, de 9 as 17:30[96]. 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" [97]. 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 visitação durante uma hora e meia no período de almoço (12:00 às 13:30) e, no sítio portalbelohorizonte.com.br[98], 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[99]. Essa situação pode provocar

---

95 Relatório Executivo do de Plano de Ações Estratégicas e o aprimoramento do Plano de Marketing atual / Ministério do Turismo, Prefeitura de Belo Horizonte, Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte S/A, Chias Marketing Consultoria para Destinos. – Belo Horizonte: CHIAS, 2014.

96 Os detalhes podem ser consultados em: <<https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/linha-turismo>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

97 AAE, 2019, p. 547 (Anexo VI.6).

98 Disponível em: <<http://portalbelohorizonte.com.br/o-que-fazer/arte-e-cultura/conjunto-moderno-da-pampulha/igreja-sao-francisco-de-assis>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

99 Vide Anexo III.3.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

uma experiência negativa aos turistas que visitem esse local no intervalo de 12:00 às 13:30 e o encontrem fechado.

Causas / Efeitos

3.76 Posto isso, dentre as possíveis causas para as falhas nas estruturas e serviços dos produtos turísticos mencionados, pode-se elencar: a falha no monitoramento sobre a situação das estruturas e serviços dos produtos turísticos da cidade e a deficiência na coordenação de políticas públicas[100] 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.

3.77 Nesse contexto, 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

3.78 Como boa prática realizada no âmbito dos produtos turísticos, pode-se destacar, em relação ao item avaliado "oferta de tecnologia", a existência de placas com Códigos QR nos principais atrativos do Conjunto Moderno da Pampulha que fornecem informações gerais sobre o equipamento turístico, sobre as características arquitetônicas e sobre o contexto regional e histórico. Essa ação, executada em 2013, foi resultado de uma parceria entre a Belotur, a Secretaria Municipal Extraordinária para a Copa do Mundo e o Governo de Minas.

3.79 Outra boa prática identificada foi 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. Embora os roteiros de observação aplicados pela equipe de auditoria não tenham avaliado esse item específico, pode-se afirmar que esse título impacta positivamente o fluxo de turistas nos produtos turísticos, pois, provavelmente, aqueles que vierem conhecer a gastronomia belorizontina irão também visitá-los.

3.80 Salienta-se que a Belotur realizou a coordenação da elaboração do dossiê da candidatura com diversas entidades públicas e privadas ligadas a gastronomia, promovendo oficinas de trabalho e encontros temáticos[101], ou seja, conforme preconiza o princípio da descentralização administrativa, entendida como a capacidade de a Belotur, na condição de coordenadora do SMT, articular, com os demais atores do SMT, as políticas públicas em prol do turismo municipal[102].

---

100 "Política pública: conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos; Coordenação nas políticas: significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos" (MARTINS, *apud* BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, p. 56)

101 Associação Mineira de Bares e Restaurantes de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Cidade Criativa da Unesco pela Gastronomia. Disponível em <<https://abrasel.com.br/noticias/noticias/belo-horizonte-cidade-criativa-da-unesco-pela-gastronomia/>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

102 Parágrafo único do art. 4º da PolMT.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Conclusão

3.81 Portanto, a Belotur, atuando em conjunto aos 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, consequentemente, potencializem o desenvolvimento turístico da cidade.

Recomendações

3.82 Sendo assim, para que os produtos turísticos possuam estruturas e serviços suficientes para atender ao turista de forma satisfatória, recomenda-se que a Belotur, enquanto órgão central do SMT, realize as seguintes ações:

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.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

3.83 Ressalta-se que o Gestor, após o recebimento do Relatório Preliminar desta Auditoria, ajustou o horário de funcionamento da Igreja São Francisco de Assis nos sítios oficiais da PBH[103]. Sendo assim, retirou-se essa recomendação [104], uma vez que ela encontra-se plenamente atendida.

3.84 No que diz respeito a recomendação "e", a equipe de auditoria, após os comentários do Gestor, optou por melhorar a redação de forma a delimitar a responsabilidade da Belotur[105]. Portanto, retificou-se essa recomendação para "articular junto aos órgãos e entidades responsáveis a implementação de linhas turísticas regulares no município de Belo Horizonte".

Benefícios esperados

3.85 Espera-se, com a execução dessas recomendações, que os aspectos avaliados nos roteiros de observação em relação aos produtos turísticos: 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

3.86 Sob a ótica da gestão descentralizada do turismo, a equipe de auditoria identificou deficiências nas estruturas e serviços prestados pelos CATs do Município de Belo Horizonte e no atendimento prestado pelo telefone "Alô Turismo", o que prejudica a qualidade do serviço de informações turísticas e do atendimento aos turistas na cidade.

Critérios

3.87 Para identificar tais deficiências, os seguintes critérios foram considerados:

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"[106] do TCU, associada com alguns critérios de avaliação específicos de turismo da técnica denominada "diagnóstico qualitativo", prevista no protocolo Tourqual[107];

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;

---

103 Item II.2.7, p. 9, peça n. 10.

104 Parágrafo 3.82, c, peça n. 1

105 Item II.2.8, p. 10, peça n. 10.

106 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnicas de Observação Direta em Auditoria, 2010, p. 7.

107 "Conjunto de indicadores que objetiva diagnosticar a qualidade de serviços turísticos, seja em destinos, eventos ou equipamentos" (MONDO, 2019, p. 107).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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

3.88 Como estratégia metodológica, optou-se pela aplicação dos métodos de pesquisa documental e pesquisa não experimental[108]. Para a coleta de dados, as técnicas de observação direta, entrevista, questionário e utilização de dados existentes foram adotadas. Por conseguinte, as técnicas de análise de conteúdo e de triangulação foram utilizadas como procedimento de análise dos dados obtidos[109].

3.89 Nesse contexto, conforme verificado no Manual Organizacional da Belotur[110], cabe à Diretoria de Administração e Finanças da Belotur, por meio da Coordenadoria de Serviços

108 Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p. 63.

109 A estratégia metodológica, a coleta de dados e a análise dos dados obtidos foram extraídas do Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p. 62-67.

110 Ata da115ª da Reunião do Conselho de Administração da Belotur, jun. 2018, p. 47. Disponível no Anexo V.6 deste relatório.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Administrativos, manter a estrutura e a gestão dos CATs em Belo Horizonte. Atualmente, o município de Belo Horizonte possui três CATs em funcionamento, os quais foram objetos de avaliação, vide TABELA 3.5:

TABELA 3.5
Centros de Atendimento ao Turista[111]

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	Seguda a Sábado: 8h às 18h. Domingos: 8h às 13h.
Centro de Referência Turística Álvaro Hardy (Veveco)	Av. Otacílio Negrão de Lima, 855 - São Luis	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.

3.90 Assim sendo, para avaliação dos CATs, foram realizadas duas visitas a esses centros em datas distintas pela equipe de auditoria[112]. Na primeira visita, a equipe de auditoria utilizou-se da técnica de auditoria de "Observação Direta não-identificada", já na segunda, a técnica "Observação Direta identificada", ambas baseadas no documento "Técnica de Observação Direta em Auditoria" do TCU[113].

3.91 Ademais, tendo em vista a especificidade do serviço avaliado e a importância da avaliação do quesito "qualidade dos serviços turísticos" para o desenvolvimento do produto turístico de Belo Horizonte, os roteiros[114] adotados pela equipe de auditoria também levaram em consideração alguns critérios de avaliação do protocolo Tourqual[115], notadamente, aqueles que compõem a técnica denominada "diagnóstico qualitativo", cuja realização se dá 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).

3.92 Alguns itens da lista a ser verificada no aspecto do roteiro "itens de conforto" nos CATs foram obtidos mediante pesquisa em comentários de turistas no sítio TripAdvisor[116] sobre os CATs

111 Disponíveis em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur/centros-de-atendimento-ao-turista>> e <<https://business.google.com/website/centro-de-atendimento-ao-turista-cat-mercado-central>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

112 Primeira visita foi realizada em 8 out. 2019, as demais foram realizadas em conjunto com as visitas nos produtos turísticos, nos dias 22 nov. 2019 nos CATs do Mercado das Flores e do Mercado Central e 29 nov. 2019 no CAT da Pampulha.

113 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnicas de Observação Direta em Auditoria, 2010, p. 7.

114 "Os roteiros devem listar os itens a serem observados e sua preparação ter os mesmos cuidados dos questionários tratados no documento Técnica de Pesquisa para Auditorias (TCU), porém o observador registra suas próprias observações e não a manifestação do respondente" (TCU, Técnicas de Observação Direta em Auditoria, 2010, p. 8).

115 "Conjunto de indicadores que objetiva diagnosticar a qualidade de serviços turísticos, seja em destinos, eventos ou equipamentos" (MONDO, 2019, p. 107).

116 Disponível em: <<https://www.tripadvisor.com.br>>. Acesso em: 8 jan. 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

de Belo Horizonte e de outras cidades. Desse modo, os roteiros[117] avaliaram os seguintes aspectos e itens:

TABELA 3.6
Aspectos e Itens Avaliados nos Roteiros de Observação dos CATs

Aspectos	Itens avaliados
Ambiente	pintura interna; aparência das paredes teto e chão; oferta de tecnologia; banheiros, temperatura interna; acústica; conforto, tranquilidade e ambiente; segurança; e limpeza geral
Itens de Conforto	locais para descanso; televisão, bebedouro; banheiro (itens de higiene); guarda-volumes; equipamentos para carregar aparelhos eletrônicos, oferta de tecnologia
Atendimento ao Turista	Cortesia; balcão de atendimento; conhecimento dos pontos turísticos de Belo Horizonte e do entorno; oferta do material de comunicação; atendentes bilingues; informações variadas; ouvidoria; avaliação do atendimento prestado
Qualidade do Material de Comunicação	mapa voltado para o turismo; folders de turismo de nicho
Acesso	Localização, estacionamento e facilidades de acesso; acessibilidade para pessoas com deficiência; Disponibilidade, acesso e limpeza dos banheiros; horário de funcionamento; tempo de espera para atendimento

Fonte: Elaboração própria de acordo com o roteiro de observação direta aplicado.

3.93 Esses roteiros possibilitavam, de acordo com o aspecto observado, a avaliação dos itens em "bom", "regular" ou "ruim" ou em "sim" ou "não". Dessarte, conforme mencionado, foram realizadas duas visitas aos três CATs de Belo Horizonte, sendo que a equipe de auditoria somente se identificou na segunda. Os roteiros de observação de cada CAT foram respondidos em conjunto pela equipe (4 dos 5 auditores), ou seja, há somente um roteiro para cada CAT avaliado em cada visita.

3.94 A realização da segunda visita aos CATs buscou robustecer a primeira avaliação, especialmente no que se refere ao horário de atendimento desses centros e, ainda, realizar algumas perguntas aos atendentes, por meio de entrevistas individuais ou coletivas (a depender da quantidade de atendentes no CAT) do tipo não-estruturada[118].

3.95 As principais perguntas dessas entrevistas buscaram 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 CATs.

3.96 É importante ressaltar 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;

117 Os roteiros encontram-se disponibilizados no Anexo III.2.

118 "Entrevista: método presencial de obtenção de informação por meio de perguntas e respostas. Podem ser individuais ou coletivas, estruturadas (questões fechadas), não-estruturadas (questões abertas) ou semiestruturadas (duas modalidades de questões)" (Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p. 64).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

a Belotur lhe fornece apoio com materiais de comunicação para os turistas e com contato telefônico para sanar eventuais dúvidas dos atendentes do CAT.

3.97 De acordo com os atendentes dos três CATs visitados, para cada atendimento realizado, eles registram os dados do atendimento no chamado Sistur (sistema interno da Belotur), no qual são registradas informações como: origem do turista e informações solicitadas no CAT.

3.98 Durante essas visitas, identificou-se, na porta de entrada do CAT da Pampulha, um aviso com um número de telefone "Alô Turismo", o qual oferece atendimento 24 horas aos turistas. A equipe de auditoria avaliou o atendimento nesse serviço mediante um roteiro adaptado a esse tipo de serviço. Assim, foram avaliados 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.

3.99 Desta forma, antes de abordar a avaliação específica dos roteiros, faz-se necessário compreender a importância dos CATs no atendimento ao turista, de acordo com bibliografia especializada e com instrumentos estratégicos e de planejamento da Belotur.

3.100 Nesse sentido, a Carta Anual de Governança de 2017 da Belotur[119], 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". Além disso, sob a responsabilidade da Belotur no PPAG, está a ação de qualificação da informação em prol de uma melhor experiência turística[120] (Programa 302 – Belo Horizonte Cidade Inteligente).

3.101 Também é importante mencionar que a comunicação entre destino e turista ocorre em momentos distintos: antes da viagem, no trânsito e durante a estadia do turista[121]. Assim, considerando o momento da estadia do turista no destino, o conjunto dos CATs constitui um dos elementos básicos do produto turístico e tem como principal finalidade atender, com eficiência, o visitante durante o período de permanência no destino[122].

3.102 Como colocado alhures, "produto turístico" é 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[123].

3.103 Portanto, a crescente busca por viagens independentes torna os serviços de informações turísticas importantes elos de segurança entre o turista e o destino, reforçando a contribuição essencial desse serviço para a qualidade do produto turístico[124].

3.104 Quanto à relevância desses centros de atendimento, Gohr (2007, p. 175) afirma que "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

---

119 Belotur, Carta Anual de Governança de 2017, p. 27. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/belotur/2018/documentos/Carta%20Anual%20de%20Governan%C3%A7a_Belotur.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2020.

120 BELO HORIZONTE, Plano Plurianual 2018-2021 (Revisão 2020-2021), 2019, p. 341.

121 SEABRA; ABRANTES; LAGES *et al.*, 1972 *apud* GOHR; SANTOS E VEIGA, 2007.

122 AUGUSTYN, 1998 *apud* GOHR; SANTOS E VEIGA, 2007.

123 BENI, 2007, apud Relatório Executivo do Plano de Ações Estratégicas e o Aprimoramento do Plano de Marketing Atual, 2014, Belo Horizonte.

124 GOHR; SANTOS E VEIGA, 2007.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

dos diferentes destinos turísticos". Essa percepção da "qualidade em serviços turísticos" tem recebido uma atenção cada vez mais expressiva por parte de pesquisadores e empresários do setor, por apresentarem uma relação direta com a satisfação do turista em sua estadia.

3.105 Ademais, o item "informações turísticas" foi considerado na avaliação dos aspectos funcionais de Belo Horizonte na pesquisa realizada para subsidiar o PMKT, e nas pesquisas de satisfação do turista de Belo Horizonte[125] realizadas nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2017.

3.106 Sendo assim, demonstrada 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.

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[126], contemplando, dentre outros, os itens avaliados negativamente pela equipe de auditoria. A Belotur, em ofício[127] 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

---

125 Pesquisa de Satisfação do Turista de Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/noticia/Pesquisa%20Satisfação%20do%20Turista%20-%202017.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2019.

126 Belotur, Carta Anual de Governança de 2017, p. 27. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/belotur/2018/documentos/Carta%20Anual%20de%20Governan%C3%A7a_Belotur.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2020.

127 Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 74/2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

por Connel e Reynolds[128], 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"[129], 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[130] e Estatuto Social da empresa[131], respectivamente, fiscalizar e fomentar a atividade turística de Belo

---

128 Apud Filho e Vieira, [200?]. Disponível em: <<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/gt7-centros-de-informacoes.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2019.

129 Números informados: 31-3429-8750 e 156.

130 Lei Municipal n. 10.823/2015, art. 3º - Caberá à Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte S.A. - Belotur - 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.

131 Estatuto Social da Belotur, 2020, art. 41- Ao Diretor de Políticas de Turismo e Inovação compete coordenar a elaboração, a articulação e a avaliação dos planos setoriais e projetos integrados para o desenvolvimento do turismo municipal e o desenvolvimento do empreendedorismo local, em consonância com as diretrizes desta Política, conforme as atribuições: (...) X - Planejar ações que promovam a sensibilização, a qualificação e capacitação dos setores e profissionais relacionados à atividade turística e à inclusão social.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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[132] esclareceu que a empresa fornece treinamento aos atendentes do "Alô Turismo";

FIGURA 3.4
Fotos do banheiro do Parque Municipal e respectiva rampa de acesso

Fonte: Registros realizados pela equipe de auditoria em 22 nov. 2019.

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

[132] Entrevista realizada em: 13 dez. 2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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)[133]. 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[134]. Além disso, a pesquisa coordenada pela Belotur[135] 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, vide FIGURA 3.4.c, e um degrau na porta que lhe dá acesso dificultam a acessibilidade para cadeirantes ou pessoas com mobilidade reduzida, vide detalhe da FIGURA 3.4.c. A estrutura dos banheiros (pintura interna, portas e sanitários) também estava em mau estado de conservação, vide FIGURA 3.4.a e FIGURA 3.4.b. 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, vide TABELA

133 BELO HORIZONTE, Relatório Executivo do de Plano de Ações Estratégicas e o aprimoramento do Plano de Marketing atual / Ministério do Turismo, Prefeitura de Belo Horizonte, Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte S/A. Chias, 2014.

134 A gestão dos CATs das cidades concorrentes nem sempre são feitas pela prefeitura, há CATs que são geridos pelo Estado e outros em parcerias com instituições privadas.

135 BELO HORIZONTE. Relatório Pesquisa Demanda Turística. Belotur, 2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur/observatorio-do-turismo>>. Acesso em: 5 maio 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

3.5. 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[136]. A Belotur afirmou, no ofício[137] 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".

Causas / Efeitos

3.107 Dentre as possíveis causas das deficiências nas estruturas e serviços prestados pelos CATs do município de Belo Horizonte e no atendimento prestado pelo telefone "Alô Turismo", pode-se apontar as seguintes: 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[138]); 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".

3.108 Nesse cenário, caso a situação encontrada seja 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

3.109 Já em relação às boas práticas da Belotur nesse âmbito, cabe destacar, primeiramente, os materiais de comunicação digitais disponibilizados ao turista no site "Portal Oficial de Turismo | Belo

---

136 Disponível em: <<https://turismo.curitiba.pr.gov.br/conteudos/postos-de-inf-turisticas/34>>. Acesso em: 9 dez. 2019.

137 Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 74/2019.

138 Lei n. 11.788/2008, art. 10 - A jornada de atividade em estágio será definida de comum acordo entre a instituição de ensino, a parte concedente e o aluno estagiário ou seu representante legal, devendo constar do termo de compromisso ser compatível com as atividades escolares e não ultrapassar: I - 4 (quatro) horas diárias e 20 (vinte) horas semanais, no caso de estudantes de educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional de educação de jovens e adultos; II - 6 (seis) horas diárias e 30 (trinta) horas semanais, no caso de estudantes do ensino superior, da educação profissional de nível médio e do ensino médio regular. § 1º O estágio relativo a cursos que alternam teoria e prática, nos períodos em que não estão programadas aulas presenciais, poderá ter jornada de até 40 (quarenta) horas semanais, desde que isso esteja previsto no projeto pedagógico do curso e da instituição de ensino. § 2º Se a instituição de ensino adotar verificações de aprendizagem periódicas ou finais, nos períodos de avaliação, a carga horária do estágio será reduzida pelo menos à metade, segundo estipulado no termo de compromisso, para garantir o bom desempenho do estudante.

Lei n. 11.788/2008, art. 11 - A duração do estágio, na mesma parte concedente, não poderá exceder 2 (dois) anos, exceto quando se tratar de estagiário portador de deficiência.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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.

3.110 Outrossim, insta ressaltar a parceria realizada pela Belotur com o Mercado Central de Belo Horizonte para o funcionamento do CAT nesse local. Nessa parceria, a Belotur fornece apenas o apoio com materiais e contato telefônico para eventuais dúvidas, os demais custos são suportados pelo Mercado Central. Esse modelo poderia viabilizar a instalação de novos CATs e/ou manutenção dos atuais com custos sobremaneira reduzidos para a empresa.

3.111 Por fim, a Belotur também disponibiliza informações turísticas em grandes eventos por meio de uma van turística ou estandes, prática que complementa o serviço prestado pelos CATs.

Conclusão

3.112 Resta evidente que a situação atual dos CATs, seja estruturalmente ou na prestação no atendimento ao turista, apresenta possibilidades significativas de melhorias.

Recomendações

3.113 Portanto, para a efetiva promoção da Cidade de Belo Horizonte por meio dos CATs e do telefone "Alô Turismo", recomenda-se que a Belotur realize ações de melhoria, a saber:

a) providencie as melhorias na estrutura do CAT do Mercado das Flores prevista na Carta Anual de Governança de 2017 e no ofício[139] 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

139 Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 74/2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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.

3.114 No que diz respeito à recomendação "d", após os comentários do gestor[140], a equipe de auditoria, em respeito à discricionariedade do gestor para formulação de políticas públicas, optou por retificar essa recomendação para "avaliar a possibilidade de implementar um canal de atendimento específico para atendimento ao turista".

Benefícios esperados

3.115 Espera-se, com a realização dessas recomendações, que as estruturas e serviços de atendimento nos CATs possam atender ao turista de forma satisfatória visando à promoção da cidade enquanto destino turístico.

3.3 Desenvolvimento econômico e social justo e sustentável

3.116 As ações da Belotur estão, em alguma medida, desalinhadas com a proposta de desenvolvimento econômico e social, justo e sustentável da atividade turística, conforme preceitua um dos princípios da CRFB/1988, incorporado pela PolMT[141].

Critérios

3.117 Para embasar essa constatação, além do parágrafo único do art. 4º e dos incisos II, VIII, XI e XIV do 5º da PolMT[142], 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;

---

140 Item II.2.12, p. 12, peça n. 10.

141 Lei Municipal n. 10.823/2015, art. 4º, 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.

142 Lei Municipal n. 10.823/2015, art. 5º - A Política Municipal de Turismo tem por objetivos: II - promover a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda, reduzindo as disparidades sociais; (...) VII - propiciar a competitividade do setor por meio da melhoria da qualidade, eficiência e segurança na prestação de serviços, da busca da originalidade, da inovação e do aumento da produtividade dos agentes públicos e empreendedores turísticos privados; (...) XI - apoiar, de acordo com políticas públicas existentes, empreendimentos destinados a atividades de expressão cultural, animação turística, entretenimento e lazer e de outros atrativos com capacidade de retenção e prolongamento do tempo de permanência dos visitantes no Município, sejam eles de lazer ou de negócios; (...) XIV - prevenir e combater as atividades turísticas relacionadas aos abusos de natureza moral, sexual, religiosa, racial e outras que afetem a dignidade humana, respeitando-se as competências dos diversos órgãos governamentais envolvidos.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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, o qual disciplina a participação do município no âmbito do programa Prodetur Nacional e atribui responsabilidades especificas 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

3.118 Como estratégia metodológica, optou-se pela aplicação do método de pesquisa documental[143]e de coleta de dados, utilizando-se técnicas de entrevista, questionário e dados existentes. Já no procedimento de análise dos dados obtidos, utilizou-se das técnicas de análise de conteúdo e de triangulação[144].

3.119 Nesse contexto, de início, cabe mencionar o Prodetur Nacional (Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo)[145], que busca organizar as "intervenções públicas por meio de prévios processos de planejamento das regiões turísticas"[146]. Trata-se de um programa federal, cujos investimentos são operacionalizados pelo Ministério do Turismo, o qual, 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.

3.120 Assim, a PBH disciplinou a participação nesse programa por meio do Decreto Municipal n. 14.658/2011, que dispõe sobre o Prodetur/BH:

143 Manual de Auditoria Operacional do TCU, p. 63.

144 A estratégia metodológica, a coleta de dados e a análise dos dados obtidos foram extraídas do Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p. 62-67.

145 Após os comentários dos gestores, verificou-se que o Prodetur Nacional foi descontinuado pelo Ministério do Turismo, vide detalhes no item II.2.16, p. 16, peça n. 10).

146 Sítio do Prodetur Nacional. Disponível em <<http://www.prodetur.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100:prodetur-nacional&catid=8&Itemid=149>>. Acesso em: 18 ago. de 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

> 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.

3.121 Este decreto instituiu a Belotur não somente como Agente Executora do programa no âmbito na Prefeitura de Belo Horizonte, mas também como "Coordenadora Temática" do seu Comitê de Coordenação. As competências desse Comitê reforçam 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.

3.122 Constatou-se que esse Decreto se encontra desatualizado, atribuindo responsabilidades a Secretarias não existentes atualmente, como por exemplo, Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, que teria a responsabilidade de monitorar a aplicação dos recursos obtidos via empréstimos do Prodetur/BH por meio de uma Unidade de Coordenação do Programa[147].

3.123 No âmbito do Prodetur/BH, em consonância com as recomendações do Manual de Gestão Socioambiental do Prodetur Nacional[148], pode-se citar, dentre outros, dois requisitos para que o município se qualifique a contratar os empréstimos nele previstos: a elaboração do PDITS e, posteriormente, da AAE. O PDITS foi elaborado em 2012 e a AAE, ainda em versão preliminar, em 2019. O PDITS[149], 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"[150].

3.124 Para mais, a Belotur, mediante Convênio Siconv n. 822.671/2015 com o Ministério do Turismo, coordenou e empregou os recursos para desenvolvimento da AAE[151] de Belo Horizonte, que se encontra em sua versão preliminar, publicada no sítio da empresa. Em suma:

> A Avaliação Ambiental Estratégica fornece diretrizes para o planejamento e desenvolvimento do setor turístico no município de Belo Horizonte, por meio da abordagem

147 Entretanto, verificou-se, após os comentários dos gestor (item II.2.16, p. 16, peça n. 10) ao Relatório Preliminar desta Auditoria que o Prodetur Nacional foi descontinuado pelo Ministério do Turismo em 2018, substituído por outro programa, o Prodetur+Turismo.

148 Manual de Gestão Socioambiental do Prodetur Nacional. Disponível em <<http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/downloads_regionalizacao/Manual_planejamento_e_gestxo.pdf >>. Acesso em 18 de ago. de 2020.

149 No entanto, cumpre mencionar conforme mencionado alhures, o PDITS encontra-se desatualizado (atualização deveria ter sido realizada em 2017), e conforme os comentários do gestor ao Relatório Preliminar desta Auditoria (item II.2.16, p. 16, peça n. 10) o Ministério do Turismo, em razão da descontinuidade do Prodetur Nacional, não aceita novas solicitações para desenvolvimento de planos no âmbito desse programa.

150 PDITS, 2012, p. 36 (Anexo VI.5).

151 De acordo com os comentários dos gestores (Item II.2.17, pp.17-18), a aprovação da AAE junto ao Mtur foi concluída em 21/10/2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

> 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[152].

3.125 Saliente-se que a SMDE afirmou[153] que a PBH decidiu não efetuar os empréstimos referentes ao Prodetur, pois trariam impactos financeiros negativos nas contas do município. Desta forma, segundo essa 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.

3.126 Todavia, ainda que a adesão a esse programa seja uma faculdade da Administração, a atualização desse decreto segundo a atual estrutura administrativa da PBH viabilizaria mais uma opção de financiamento do desenvolvimento do turismo, seja na atual administração ou nas próximas, pois, diversos requisitos já foram preenchidos e recursos públicos foram despendidos na realização do PDITS e da AAE.

3.127 Nesse contexto, ainda que a PBH opte em não contrair os empréstimos do Prodetur, tanto o PDITS quanto a AAE (ainda em versão preliminar) constituem importantes instrumentos de planejamento e de desenvolvimento do setor turístico. Para mais, o próprio PDTIS atribuiu à Belotur a responsabilidade de monitorar o seu plano de ação[154].

3.128 Entretanto, em resposta ao questionário aplicado pela equipe de auditoria à Belotur, verificou-se[155] a falta de execução e monitoramento de diversas ações propostas pelo PDITS[156], que segundo o Plano de Negócios da empresa, tanto de 2018 quanto de 2019, serviu de base de informações estratégicas para a Belotur.

3.129 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.

3.130 Embora a Belotur, em resposta ao questionário aplicado, tenha afirmado[157] que a opção da PBH de não contratar os empréstimos no âmbito do Prodetur[158], teria inviabilizado a execução do

---

152 AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA. 2019. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur/avaliacao-ambiental-estrategica-de-belo-horizonte>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

153 Por meio do Ofício SMDE/PGM/ATEC n. 12/2020, em resposta ao questionário "SMDE", aplicado pela equipe de auditoria, vide Ofício TCE-MG n. 1/DCEM/CFAMGBH/2020.

154 Plano de Negócios de 2018 e de 2019, p. 1.

155 Por meio do Ofício SMDE/PGM/ATEC n. 12/2020, em resposta ao questionário "SMDE", aplicado pela equipe de auditoria, vide Ofício TCE-MG n. 1/DCEM/CFAMGBH/2020.

156 A Belotur afirmou que não monitora o PDITS. A deficiência no monitoramento das ações da Belotur será tratada com mais detalhes no item 5.2 deste relatório.

157 Por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 18/2020.

158 Decreto Municipal n. 14.658/2011, art. 1 - 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.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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.

3.131 Assim, a Belotur, conforme preconiza a lei de sua criação[159], possui a finalidade de supervisionar, coordenar e direcionar todas as atividades inerentes ao desenvolvimento do turismo, tornando-a, portanto, responsável pela execução e monitoramento do PDITS, informando à sociedade quais ações foram ou não executadas com as devidas justificativas[160].

3.132 Também é importante mencionar que o município carece de planos de manejo[161] na maioria das Unidades de Conservação de interesse turístico, situação apontada pelo PDITS e, posteriormente, pela AAE. O plano de manejo é definido pela norma como o "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"[162].

3.133 Embora o município possua alguns estudos de capacidade de carga[163] dos equipamentos turísticos, a AAE chama a atenção para a necessidade de se implantar, gradualmente, estudos que contemplem, além dos aspectos físicos (lotação), outras variáveis como, por exemplo, qualidade do ar e limites de infraestrutura de serviços públicos. Conquanto os estudos de capacidades de carga possuam diferentes metodologias, é possível conceituá-los, de forma geral, como o "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).

3.134 Esses estudos (plano de manejo e de capacidade de carga) são importantes, pois "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"[164]. Tanto a AAE quanto o PDITS recomendam que seja dada prioridade ao estudo da capacidade de carga, abordando outras variáveis[165], do Conjunto Moderno da Pampulha, considerado Patrimônio Cultural da Humanidade pela Unesco em 2016.

3.135 Outra evidência observada se relaciona à escassez de indicadores ambientais ligados à atividade turística que permitam uma boa avaliação dos seus impactos ambientais. Esta situação[166] já tinha sido apontada no PDITS em 2012 e, todavia, segundo a AAE (2019), permanece inalterada. O

---

159 Lei Municipal n. 3.237/1980, art. 15 - A BELOTUR terá por finalidade a supervisão, coordenação e direção de todas as atividades inerentes ao desenvolvimento do turismo, do lazer e demais serviços afins, compreendendo a sua execução, direta ou contratada, observada a Política e as diretrizes municipais estabelecidas nesta Lei.

160 Conforme pode ser verificado nos itens II.2.16, p. 16 e II.2.29, p. 25-26, peça n. 10, em razão da descontinuidade do Prodetur Nacional e de o PDITS estar desatualizado, não se justifica a recomendação para monitorá-lo.

161 De acordo com a AAE (p. 572, Anexo VI.6), apenas o Parque Municipal das Mangabeiras, Praça Israel Pinheiro e Parque da Serra do Curral são dotadas de instrumentos de manejo.

162 Lei n. 9.985/2000, art. 2º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...) XVII - plano de manejo: 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.

163 PDITS, 2012, p. 35 (Anexo VI.5).

164 AAE, 2019, p. 572 (Anexo VI.6).

165 Como por exemplo qualidade da água, do ar, entrada e saída de turistas, desintegração entre os eixos.

166 PDITS, 2012, p. 588 (Anexo VI.5) e AAE, 2019, p. 574 (Anexo VI.6).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

projeto do PDITS sugeriu que fossem definidos indicadores ambientais agregados em seis temas: ar, água, solo, biodiversidade, institucional e socioeconômica.

3.136 Ademais, verifica-se que há pouca integração entre os sistemas de informações dos segmentos de turismo, tanto internamente em seus diversos elos componentes: hotelaria, gastronomia, aeroporto, estação rodoviária, metrô, quanto externamente, com outros setores como meio ambiente, cultura e infraestrutura[167].

3.137 No que tange à gestão ambiental sustentável por empreendimentos privados e por equipamentos públicos do setor do turismo, apurou-se o baixo número de entidades certificadas com o "Selo BH Sustentável". Trata-se de uma certificação conferida pelo município de 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[168].

3.138 Essa situação foi abordada na AAE[169] e pôde ser confirmada pelo baixo número de empreendimentos e equipamentos turísticos certificados no sítio da PBH[170]. Além do Selo BH Sustentável, a AAE[171] destaca a insuficiência de outras práticas de gestão ambiental nos serviços de hospedagem, gastronomia, agenciamento, eventos, lazer e entretenimento.

3.139 Por fim, constatou-se o monitoramento insatisfatório dos impactos econômicos de parte significativa dos eventos patrocinados pela Belotur nos anos de 2017 a 2019. Isso pôde ser verificado na comparação entre os eventos que possuem avaliação dos impactos econômicos no sítio da Belotur – o Carnaval[172] e o Arraial[173] – e os eventos que constam na análise realizada pela equipe de auditoria, que por sua vez, englobam todos os editais subvencionados pela Belotur no período.

3.140 Assim, verificou-se que cerca de 30% dos eventos patrocinados nesse período não possuem avaliação de seus impactos econômicos. Sob a ótica financeira, esse percentual de eventos recebeu R$ 6.703.900,02 no período, isto é, aproximadamente 60% do total de recursos disponibilizados pela Belotur.

Causas / Efeitos

3.141 Dentre as possíveis causas para insuficiência de ações da Belotur referentes ao desenvolvimento econômico e social justo e sustentável pode-se elencar: deficiência no modelo de gestão estratégica da empresa que considere aspectos como transparência, envolvimento das partes

---

167 AAE, 2019, p. 111 (Anexo VI.6).

168 Certificação em Sustentabilidade Ambiental de Empreendimentos de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://cesa.pbh.gov.br/scsae/index.smma>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

169 AAE, p. 621 (Anexo VI.6).

170 Certificação em Sustentabilidade Ambiental de Empreendimentos de Belo Horizonte <<http://cesa.pbh.gov.br/scsae/informativo.smma?method=abrirEmpCert>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

171 AAE, p. 577 (Anexo VI.6).

172 Pesquisa disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur/observatorio-do-turismo/carnaval>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

173 Pesquisa disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur/observatorio-do-turismo/arraial-de-belo-horizonte>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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)[174]; 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.

3.142 Dessarte, a falta de monitoramento e avaliação e de coordenação de um instrumento de planejamento como o PDITS, 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. A revisão e atualização deste plano deveriam ter sido realizadas em 2017, mas, como tantos outros projetos nele previstos, não foram executadas.

3.143 A AAE, um dos projetos do PDITS, ainda em versão preliminar, é um estudo recente (2019) que também propõe medidas visando ao desenvolvimento sustentável do setor, algumas delas, apontadas neste relatório de auditoria como: ações de capacitação, aprimoramento de indicadores e fortalecimento do sistema de informação com dados do turismo. 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.

3.144 Nesse contexto, 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

3.145 Como exemplo de boas práticas realizadas pela Belotur no âmbito da sustentabilidade, pode-se listar o desenvolvimento do Projeto P4Tree, parceria entre a Belotur e o Departamento de Química da UFMG para desenvolvimento de tecnologia aplicada aos banheiros químicos em grandes eventos para transformar elementos da urina em adubo utilizado na manutenção de parques e jardins e a coordenação e organização do Carnaval de Belo Horizonte com pesquisas turísticas realizadas durante o evento que demonstram o impacto econômico positivo para a cidade.

Conclusão

3.146 Portanto, embora a Belotur realize ações que promovem o desenvolvimento econômico e social, justo e sustentável da atividade turística, elas se mostram insuficientes e abaixo do potencial estabelecido na legislação e em seus instrumentos de planejamento: PDTIS, AAE, e Planos de Negócios.

Recomendações

3.147 Sendo assim, para orientar e promover o desenvolvimento econômico e social do turismo de forma estratégica e em bases sustentáveis, recomenda-se que a Belotur:

[174] Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 18/2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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.

3.148 Ressalta-se que em função dos comentários do gestor ao Relatório Preliminar desta auditoria, a equipe de auditoria retirou a recomendação "a" (conforme item II.2.16, p.16, peça n.10); retificou a recomendação "b" para "Coordenar a execução e monitoramento da AAE" (conforme item II.2.17, p.17-19, peça n. 10); retificou a recomendação "e" (conforme item II.2.19, p. 19, peça n. 10) para "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"; e retificou a recomendação "g" (conforme item II.2.22, p. 20-21, peça n. 10) para "desenvolver, com órgãos e entidades competentes, indicadores ambientais ligados à atividade turística utilizando como referência a AAE, associando-os a ações estratégicas da empresa".

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Benefícios esperados

3.149 Espera-se com a implementação dessas medidas 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.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

4 GESTÃO DA BELOTUR

4.1 A avaliação em questão objetivou conhecer e verificar a situação da gestão na empresa auditada, com o intuito de recomendar melhorias. A gestão atua sobre o planejamento, construção, organização e controle das atividades operacionais e se alinha à direção definida pelo órgão de administração.

4.2 Então, como diretiva inicial, a auditoria verificou de que forma os instrumentos de planejamento de que dispõe a auditada influenciam no delineamento das suas atividades. Isso porque, 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.

4.3 Averiguou-se, também, elementos fundamentais da gestão, dentre os quais destacam-se: 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.

4.4 Examinou-se, ainda, o 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.

4.5 Como resultado da ação fiscalizatória, a auditoria constatou: 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.

4.6 Identificaram-se como causas dessas deficiências, entre outras coisas, 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.

4.7 A seguir, descreve-se o resultado da análise dos achados de auditoria.

4.1 Instrumentos de planejamento

4.8 A situação encontrada pela auditoria foi a deficiência dos instrumentos de planejamento, que norteiam as ações da Belotur: PlaMT, planejamento da gestão de pessoas e da força de trabalho, Planos de Negócios, PMKT e PDITS.

Critérios

4.9 A respeito dos critérios utilizados para confirmação dessa constatação, destacam-se:

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;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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 destaca-se 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

4.10 Adentrando nas evidências que levaram à constatação do achado, a empresa auditada informou[175] 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).

4.11 Essas definições são fundamentais para a boa governança, pois estabelecem critérios para avaliação e permitem o monitoramento por parte da alta administração. Consequentemente, o que for apurado servirá de base e subsídio para a elaboração dos planos de ações. Nesse sentido, é o Referencial Básico de Governança do TCU (2014), segundo o qual:

[175] Em resposta ao questionário aplicado (Questionário Governança e Gestão de Pessoas), constante do Anexo IV.1, e encaminhado por meio de e-mail pelo Diretor da Diretoria de Administração e Finanças, em 18/2/2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

> 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[176].

4.12 A área de gestão de pessoas tem papel importante para o planejamento da força de trabalho. Para fazer esse planejamento, a unidade responsável pela gestão dos recursos humanos deve seguir as políticas formuladas pela alta administração. Um planejamento de gestão de pessoas sólido dificulta mudanças bruscas de rumo sem motivação, evitando projetos sem vinculação com a real condição de execução.

4.13 A reforma administrativa ocorrida na Belotur em 2018 evidencia como um planejamento deficiente pode ser prejudicial à organização, uma vez que promoveu a demissão de metade dos empregados efetivos da Belotur e serviu de fundamento para propositura de ação judicial, cuja decisão em 2ª instância determinou a reintegração[177] dos colaboradores desligados, confirmando a sentença do juízo *a quo*. Essa questão será abordada mais detalhadamente nos próximos tópicos.

4.14 Averiguou-se ainda, no tocante aos instrumentos de planejamento, que até o presente momento o PlaMT não se encontra regulamentado. Durante a auditoria foi apresentada uma minuta[178] de projeto de decreto dispondo sobre o plano (Anexo VI.2).

4.15 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). A Belotur, no relatório anual de atividades de 2018[179], 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...". E, ainda, o Planejamento Estratégico da empresa 2017/2021 mencionou o PlaMT da Cidade de Belo Horizonte entre as suas referências internas.

4.16 Contudo, apesar do mencionado naqueles instrumentos, foi aprovado pelo Comtur uma minuta de projeto de decreto sobre o PlaMT. Na ata de reunião desse Conselho, de 26 de outubro de 2017[180], 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 entidades e as sugestões apresentadas; destacando, também, 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.

4.17 Portanto, afigura-se que a minuta do plano foi elaborada e submetida pela Belotur para aprovação pelo Comtur, não tendo havido um processo de debate e construção conjunta entre poder público e sociedade civil, contrariando o disposto na Lei Municipal n. 10.823/2015, e o que foi descrito pela auditada em seu relatório anual de atividades de 2018.

---

176 TCU, Referencial Básico de Governança, 2014, p. 7.

177 Processo n. 0010445-29.2018.5.03.0005 (ROT).

178 Encaminhada por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 61/2019, vide Anexo VII.2.

179 p. 3, na introdução "Belo Horizonte Surpreendente".

180 Vide Anexo II.2.2.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

4.18 Analisando-se a minuta[181] do projeto, verifica-se que não há previsão das competências, responsabilidades e metas a serem cumpridas pela Belotur, tampouco pelos órgãos que compõem o SMT, apesar de a lei que instituiu a PolMT estabelecer que o objetivo do PlaMT é ordenar as ações do setor público para o desenvolvimento do turismo.

4.19 Salienta-se que referido projeto determina que "as metas e ações serão apresentadas no prazo de 6 (seis) meses a partir da vigência do decreto". Essa disposição torna inócua a finalidade do PlaMT, o qual deveria contemplar as ações com as respectivas metas a serem executadas, de acordo com as disposições da Lei Municipal n. 10.823/2015[182], o que por sua vez permitiria a realização do monitoramento e do controle, principalmente, o social.

4.20 Questionado acerca da elaboração do PlaMT, o Secretário da SMDE[183] respondeu[184] que o respectivo projeto regulamentador se encontra em tramitação na Diretoria Técnico Legislativa da PBH, e 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".

4.21 Não obstante o entendimento do sr. Secretário de que o Planejamento Estratégico da Belotur cumpre satisfatoriamente o papel do PlaMT, observa-se que, além da exigência legal de que o plano seja elaborado, 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.

4.22 Consta no planejamento estratégico da empresa que sua estratégia é implementada por meio de planos estruturais, denominados de plano de negócios, os quais contemplam os programas, projetos gerenciais e específicos e as ações a serem executadas.

4.23 Em relação a esses planos de negócios, o Secretário da SMDE, também, 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

---

181 Encaminhada à equipe de auditoria pela Belotur e pela SMDE, a qual o fez por meio do Ofício SMDE/PGM/ATEX n. 12/2020, de 29/1/2020, vide Anexo VII.6.

182 Lei Municipal n. 10.823/2015, art. 6º, 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 (grifos nossos).

Lei Municipal n. 10.823/2015, art. 8º - **O Sistema Municipal de Turismo tem por objetivo promover o desenvolvimento das atividades turísticas**, de forma sustentável, por meio da integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo**, de modo a**: I - **atingir as metas do Plano Municipal de Turismo** (grifos nossos).

183 À Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) compete, nos termos da Lei n. 11.065/2017, planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Município relativas à articulação e ao fomento das atividades turísticas do Município. Encontra-se na área de sua competência, como parte integrante por suporte técnico-administrativo, o Conselho Municipal de Turismo (Comtur), e de forma vinculada a empresa Belotur (Lei n. 11.065/2017 e Decreto Municipal n. 16.679/2017). Ademais, é responsável pela gestão do Fundo Municipal de Turismo (Fumtur), nos termos do Decreto n. 16.679/2017 e da Lei n. 10.823/2015, sendo o Secretário Municipal membro do Comitê de Coordenação do Programa Nacional de Desenvolvimento e Estruturação do Turismo (Prodetur/BH), conforme Decreto n. 14.658/2011.

184 Por meio do Ofício SMDE/PGM/ATEC n. 12/2020, vide Anexo VII.6.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

pela Empresa. E que a avaliação das estratégias e das ações desenvolvidas ao longo dos exercícios, são parte dos relatórios anuais, produzidos pela Belotur.

4.24 Contudo, analisando-se os planos de negócios[185] de 2018 e 2019, verifica-se que não estabeleceram metas, prazos e nem responsáveis, dificultando dessa forma o monitoramento e o controle das ações da empresa. Os relatórios de atividades dos anos de 2017, 2018 e 2019 descrevem apenas as ações executadas no respectivo ano ou os principais resultados, não sendo possível a avaliação do que efetivamente foi implementado, porque não havendo metas nem prazos definidos, o simples relato de ações ou principais resultados não permite identificar qual foi o desempenho da organização.

4.25 Observa-se que nos Planos de Negócios de 2018 e 2019[186] constam que os programas descritos não pertencem a uma Diretoria específica da Belotur, possuindo subprojetos compartilhados com todas as áreas, através de fluxos pré-orientados, prezando pela integração e combinação de esforços. A descrição desses fluxos não foi encontrada nos normativos apresentados à equipe. Tal situação, também, dificulta o monitoramento do desempenho dos setores da empresa e, consequentemente, a correção de falhas.

4.26 Ressalta-se que a própria Belotur reconhece em seus planos de negócios[187] que, para cumprir sua função com eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, é preciso monitorar o seu desempenho.

4.27 Diferentemente desses planos de negócios, tem-se os contratos de metas. O Contrato de Metas integra o Programa de Metas da Gestão do Governo Municipal. É 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). Portanto, não apenas a Belotur, mas todos os órgãos da PBH pactuam anualmente esse Contrato, 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, vide item 5.2).

4.28 Esses contratos são compostos 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.

---

185 A equipe de auditoria teve acesso apenas aos Planos de Negócios de 2018 e 2019, portanto, em função disso, quando houver a indicação no relatório do termo *Planos de Negócios*, sem especificação de ano, significa que se trata somente dos Planos de Negócios de 2018 e 2019.

186 Item 3, p. 3.

187 Planos de Negócios da Belotur, item Contextualização, p.1.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

4.29 O relatório de resultado do contrato de metas especifica todos os itens constantes dos blocos descritos. A Belotur informou[188] que monitora esses contratos e que a maioria das ações foram realizadas.

4.30 Diferentemente dos demais, esse instrumento de planejamento tem servido de base para o planejamento das ações da empresa, tendo em vista o seu delineamento, o qual permite que seja também um instrumento de avaliação, uma vez que possibilita o monitoramento e avaliação do cumprimento das metas e ações.

4.31 A Belotur salienta em seus Planos de Negócios (item "Contextualização", p. 1), a relevância do PDITS e do PMKT como instrumentos de planejamento que norteiam a condução da vida da Empresa, porque se constituem a base de informações estratégicas.

4.32 Porém, a empresa informou[189] que não monitora nem avalia os programas e ações do PDITS[190] e do PMKT. Destaca-se, em relação ao PMKT, que as estratégias de curto prazo, cuja revisão deve ocorrer a cada dois anos, não foram revisadas nem atualizadas[191].

Causas / efeitos

4.33 Como causas das deficiências apuradas, tem-se 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, conforme apontado no tópico 3.3 deste relatório; o fato de a minuta de projeto do PlaMT encontrar-se, ainda, sob análise na PBH; e, também, a inexistência de monitoramento e avaliação do PMKT, do PDITS e das ações estabelecidas nos planos de negócios da empresa.

4.34 Em função da insuficiência de políticas de planejamento da força de trabalho, de gestão de pessoas e para avaliação de desempenho, a empresa executa processo de planejamento deficiente nessas áreas, o que implica maior probabilidade de elaboração de projetos ou ideias de políticas e práticas sem vinculação com a real condição de execução.

4.35 Ademais, sem um planejamento conforme previsto nos normativos atinentes à matéria tem-se o risco de ocorrerem mudanças sem motivação. Cite-se a demissão de metade do quadro efetivo de empregados da empresa em 2018, e que está sendo discutida judicialmente na Ação Civil Pública n. 0010445-29.2018.5.03.0005, com probabilidade de manutenção da decisão de reintegração[192] dos empregados demitidos.

---

188 Em resposta ao questionário aplicado (Monitoramento e capacitação), constante do Anexo IV.2, enviada por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 18/2020, vide Anexo VII.5.

189 Em resposta ao questionário aplicado (Monitoramento e capacitação), constante do Anexo IV.2, enviada por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 18/2020, vide Anexo VII.5.

190 Ressalta-se que em função da descontinuidade do Prodetur Nacional, a atualização do PDITS não é passível de ser realizada com os recursos do programa e, o Mtur, não aceita solicitações de planos no âmbito do Prodetur desde 2018. Vide detalhes em (item II.2.16, p. 16, peça n. 10 e item II.2.29, p. 25, peça n. 10).

191 Diagnóstico apresentado na AAE, entregue em outubro de 2019, publicado no sítio eletrônico da Belotur: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur/avaliacao-ambiental-estrategica-de-belo-horizonte>>. Acesso em: 11 mar. 2020. Também disponibilizada no Anexo Anexo VI.6.

192 O julgamento do Recurso Ordinário no TRT foi pela manutenção da r. sentença e convalidação das tutelas antecipadas incidentais concedidas pelo MM. Juízo de origem e pelo Relator para determinar a reintegração ao trabalho de todos os trabalhadores substituídos na função ocupada até a sua dispensa ou equivalente. Atualmente, encontra-se em grau de recurso para julgamento no TST, interposto pela Belotur.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

4.36 A ausência do PlaMT e a desarticulação entre os membros integrantes 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.

4.37 A falta de regulamentação do PlaMT também impossibilita o recebimento de parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pelo critério "turismo", conforme o disposto no Decreto Estadual n. 45.403, de 18 de junho de 2010[193], que exige entre os requisitos mínimos para habilitação a apresentação de cópia do Plano de implementação da PolMT (art. 4º). Destaca-se entre as ações constantes do Plano de Negócios de 2018 a habilitação do ICMS Turístico do Governo de MG - 2018[194].

4.38 A ausência da descrição das metas, prazos e responsáveis pelas ações estabelecidas nos planos de negócios dificulta o monitoramento e a avaliação do cumprimento da estratégia organizacional e do desempenho da empresa[195], bem como impacta a elaboração dos planos subsequentes.

4.39 A 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**.

4.40 Por fim, os achados, ainda, ocasionam os seguintes efeitos: 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.

---

193 Regulamenta o critério "turismo" estabelecido na Lei Estadual n. 18.803, de 12 de janeiro de 2009, a qual dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios.

194 Alínea "g" do subitem 1.1.2, p. 5.

195 Vide tópico 5.2 deste relatório.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Boas práticas

4.41 Constatou-se como boa prática a existência de Observatório do Turismo institucionalizado. O observatório tem por finalidade a produção de dados sobre a atividade turística, tais como: 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.

4.42 Não obstante, constatou-se que precisa ser fortalecido[196] tendo em vista que sua atuação limita-se aos eventos do carnaval e do arraial, tendo potencial para incluir também as demais ações da empresa, de forma a produzir dados, estudos e pesquisas de relevância turística suficientes para servirem de insumo para os planejamentos e estratégias da empresa.

Conclusão

4.43 Em sede de conclusão, pode-se afirmar que a definição de políticas que orientem o planejamento da força de trabalho e de gestão de pessoas é fundamental para uma boa gestão, porque 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.

4.44 O turismo, em função de envolver e influenciar vários setores e um grande conjunto de partes inter-relacionadas, deve ser compreendido como um sistema. Controlar essa multiplicidade de atores é um desafio que exige planejamento, **especialmente no que diz respeito à articulação das muitas partes que compõem esse sistema**. A Lei Municipal n. 10.823/2015[197] instituiu o SMT com

196 Vide tópicos 3.3 e 5.2 deste relatório.

197 Lei Municipal n.10.823/2015, art. 7º - Fica instituído o Sistema Municipal de Turismo, composto pelos seguintes órgãos: I - Belotur, órgão central do sistema, no âmbito de sua atuação, à qual caberá a coordenação e a execução dos programas de desenvolvimento do turismo; 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; (Redação dada pela Lei nº 11.065/2017) III - SMDE, órgão fundamental para articular as ações de fomento ao turismo com os processos de desenvolvimento econômico e social do Município; IV - Smari, órgão responsável por formular e implementar a política de internacionalização do Município em todas as suas dimensões; V - Fundação de Parques Municipais - FPM[197], em razão da importância dos parques para o turismo municipal; VI - Fundação Zoo-Botânica de Belo Horizonte - FZB-BH, em razão da importância dos seus equipamentos para o turismo municipal; VII - Fundação Municipal de Cultura - FMC, para fomentar ao máximo a relação entre a cultura, a produção cultural, as atividades culturais e o turismo.

Lei Municipal n.10.823/2015, art. 8º - O Sistema Municipal de Turismo tem por objetivo promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, por meio da integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, de modo a: I - atingir as metas do Plano Municipal de Turismo; II - estimular a integração dos diversos segmentos do setor, atuando em regime de cooperação com os órgãos públicos, entidades de classe e associações representativas voltadas à atividade turística; III - promover a integração do turismo em âmbito regional; IV - promover a melhoria da qualidade dos serviços turísticos prestados no Município. Parágrafo Único - Os órgãos que compõem o Sistema Municipal de Turismo, observadas as respectivas áreas de competência, deverão orientar-se, ainda, no sentido de: I - definir os critérios que permitam caracterizar as atividades turísticas e conferir homogeneidade à terminologia específica do setor; II - promover os levantamentos necessários ao inventário da oferta turística do Município e ao estudo da demanda turística, com vistas a estabelecer parâmetros que orientem a elaboração e a execução do Plano Municipal de Turismo; III - articular, com os órgãos competentes, a promoção, o

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

o objetivo de promover o desenvolvimento das atividades turísticas por meio da integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo (arts. 7º e 8º).

4.45 Destarte, a elaboração de um PlaMT de forma integrada e participativa, envolvendo todos os integrantes do SMT, bem como os segmentos privados interessados, com estabelecimento das competências, metas e ações de cada integrante, além de consolidar a gestão compartilhada do setor do turismo, favorecendo a articulação entre os integrantes, contribuirá para o monitoramento, o controle e a fiscalização das ações, uma vez que definidas as responsabilidades será possível adotar as medidas cabíveis para que seja exigido o cumprimento do que foi planejado.

4.46 Salienta-se o que a própria Belotur ressaltou 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.

4.47 Posto isto, importa que haja maior envolvimento de todos os órgãos integrantes do SMT, bem como que a Belotur seja proativa no comando desse sistema, assumindo a responsabilidade que lhe compete, promovendo a integração e articulação entre seus membros, dada a sua competência legal de coordenação e execução dos programas de desenvolvimento do turismo, enquanto órgão central do sistema.

4.48 Cabe acrescentar que a existência de um PlaMT constitui via importante para a composição do PPAG, pois serve de orientação para a 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.

4.49 Por fim, impende ressaltar a importância da inclusão de metas, prazos e responsáveis pelas ações nos planos de negócios, bem como o monitoramento e avaliação deles e das ações e programas previstos no PMKT e PDITS, pois, dessa forma, esses instrumentos terão na prática cumprido o papel de servir de subsídio para o planejamento adequado das ações da Belotur e, via de consequência, para a eficácia, a efetividade e a eficiência da empresa.

Recomendações

4.50 Sendo assim, recomenda-se:

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

---

planejamento e a execução de obras de infraestrutura e acesso, tendo em vista o seu aproveitamento para finalidades turísticas; IV - propor aos órgãos competentes o tombamento e a desapropriação por interesse social, de bens móveis e imóveis, monumentos naturais, sítios ou paisagens, cuja conservação seja de interesse público, dado o seu valor cultural e de potencial turístico; V - propor aos órgãos ambientais competentes a criação de unidades de conservação, considerando áreas de interesse turístico; VI - implantar sinalização turística de caráter informativo, interpretativo, educativo e, quando necessário, restritivo; VII - garantir a integração dos diversos órgãos, entidades e empresas públicas para o funcionamento dos espaços de evento e outras atividades turísticas. (grifou-se)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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, consequentemente, um planejamento dos planos subsequentes 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.

4.51 Ressalta-se que em função dos comentários do gestor ao Relatório Preliminar desta auditoria (item II.2.29, p. 25, peça n. 10), optou-se por retirar a recomendação "e".

Benefícios

4.52 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, consequentemente, 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.

4.53 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.

4.54 A formalização do PlaMT também possibilitará o recebimento de recursos financeiros do ICMS turístico, para as ações de infraestrutura, promoção e qualificação do setor. Salienta-se que a empresa em seu planejamento estratégico citou em todas as suas diretrizes a falta e/ou escassez de recursos financeiros.

4.55 No tocante ao PMKT, uma vez atualizado, permitirá à Belotur a gestão do portfólio de produtos e a organização deles visando o desenvolvimento de ofertas, que, por sua vez, serão comunicadas, promovidas e comercializadas, de forma a possibilitar o melhor aproveitamento das potencialidades do destino. Assim, o planejamento de ações que busque subsídios nesse plano,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

proporcionará o desenvolvimento de atividade turística que, potencialmente, será capaz de promover o desenvolvimento econômico e social.

4.56 O PDITS busca apontar cenários atuais e definir estratégias para o crescimento sustentável da capital. Dessa forma, o seu monitoramento e avaliação permitirão à Belotur verificar a necessidade de sua revisão, o que contribuirá para o estabelecimento de prioridades de recursos e de ações relativos a atrativos capazes de estimular o fluxo de turistas.

4.2 Capacidade organizacional e gestão de pessoas

4.57 Esse tópico visa avaliar a capacidade de a empresa otimizar o desempenho dos colaboradores e de mitigar os riscos relativos a recursos humanos. A equipe de auditoria encontrou deficiências no planejamento organizacional, no planejamento da gestão de pessoas e no planejamento da força de trabalho da empresa comprometendo a capacidade organizacional e de recursos para o adequado desenvolvimento da respectivas atividades.

Critérios

4.58 A respeito dos critérios utilizados para confirmação dessa constatação, destacam-se:

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[198] e a Lei Complementar n. 101/2000[199]. 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

198 Decreto-Lei n. 200/1967, art. 6º - As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento, II - Coordenação, III - Descentralização, IV - Delegação de Competência, V - Controle.

199 Lei Complementar n. 101/2000, art. 1º, §1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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

4.59 Em relação às evidências que motivaram o achado, apurou-se 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).

4.60 A empresa auditada afirmou[200] 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

[200] Conforme resposta ao questionário aplicado (Governança e Gestão de Pessoas), constante do Anexo IV.1, encaminhado pelo Diretor da Diretoria de Administração e Finanças por e-mail, em 18/2/2020.

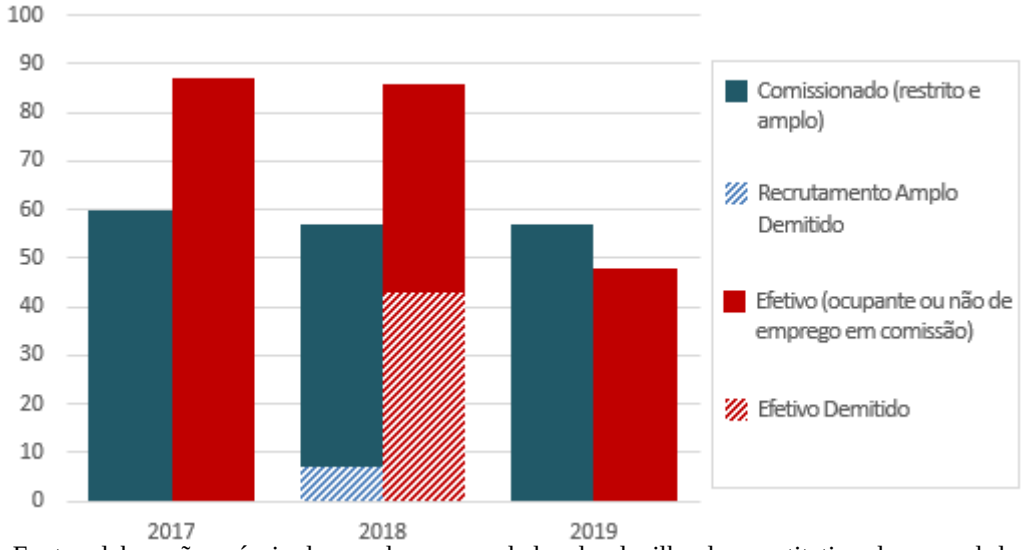
Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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.

4.61 A empresa afirmou[201], ainda, 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. Esses fatos comprometem a sua capacidade de definir estratégias de gestão de pessoas, especialmente, no tocante ao planejamento da força de trabalho, podendo gerar um planejamento deficiente, como se pôde verificar em relação à reforma administrativa implementada em 2018.

4.62 Salienta-se em relação à reforma administrativa 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[202], a empresa contava em seu quadro de pessoal com **86**[203] (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[204]. Portanto, a **metade** dos empregados **efetivos** foi demitida, conforme FIGURA 4.1, a seguir:

FIGURA 4.1
Comparativo de Empregados Efetivos e Comissionados por Exercício (a)



Fonte: elaboração própria de acordo com os dados da planilha de quantitativo de pessoal da Belotur, situação em 1º de janeiro dos anos de 2017 a 2019, constante do Ofício Belotur/DRAF/TCEMG n. 50/2019; e também conforme informações prestadas no Questionário Atos de Pessoal, encaminhado por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 89/2019.

201 Idem.

202 Constante do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 50/2019.

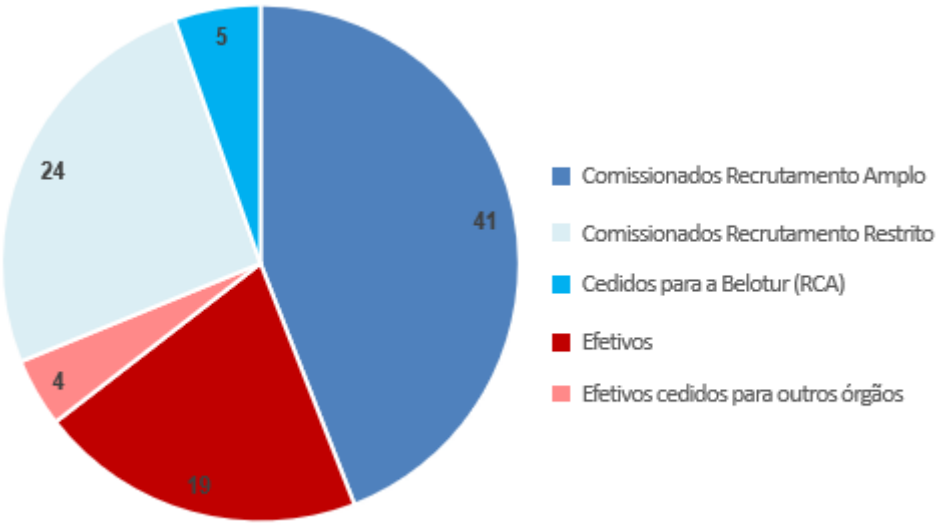
203 Constam 91 (noventa e um), porém, 5 (cinco) são inativos.

204 Conforme informação prestada no Questionário Atos de Pessoal (Anexo IV.3), encaminhado por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 89/2019, de 16/12/2019 (Anexo VII.4).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

4.63 A FIGURA 4.1 demonstra o quantitativo de empregados existentes no mês de janeiro de cada ano. Cumpre informar que em virtude da reintegração[205] de 5 (cinco) empregados efetivos por ordem judicial, o quantitativo em janeiro de 2019 registrou 48 (quarenta e oito) efetivos. Porém, se considerada a situação informada no quadro de lotação[206], que retrata o quantitativo de empregados em 13/12/2019, ter-se-á o seguinte cenário, conforme a FIGURA 4.2, a seguir:

FIGURA 4.2
Quantitativo de empregados efetivos e comissionados em 13/12/2019



Fonte: elaboração própria de acordo com o quadro de pessoal encaminhado pela Belotur, por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCEMG n. 89/2019 (Anexo VII.4), em resposta ao Questionário Atos de Pessoal (Anexo IV.3).

4.64 Cumpre informar que em razão das demissões foi proposta Ação Civil Pública[207] pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte, o qual alegou 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.

4.65 A empresa em sua contestação indicou como fundamento básico para a 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. Essa motivação constou também da Ata da 114ª reunião do CA, de 26/4/2018[208].

---

205 Idem.

206 Encaminhado por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 89/2019 (Anexo VII.4), em resposta ao Questionário Atos de Pessoal (Anexo IV.3).

207 Ação Civil Pública Cível ACPCiv 0010445-29.2018.5.03.0005.

208 Vide Anexo V.5, encaminhada por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 50/2019, que por sua vez consta no Anexo VII.1.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

4.66 Em pesquisa feita nos autos eletrônicos daquela Ação Civil Pública[209], constatou-se 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).

4.67 Destaca-se que, solicitadas as avaliações de desempenho de todos os demitidos pela equipe de auditoria, não foram encaminhadas[210] as 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[211].

4.68 A avaliação de desempenho dos empregados do quadro efetivo da empresa encontra-se prevista no PCCS de 2010 e na Portaria n. 58, de 15 de dezembro de 2016[212] (especificamente item 7.5 do PCCS e art.8º, alínea "f", da Portaria n. 58/2016). Ambos 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. 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.

4.69 Analisando-se as 16 (dezesseis) avaliações de desempenho encaminhadas[213], constatou-se que eram feitas com atribuição de pontuação que variava de 1 (um) até 4 (quatro) pontos[214], para os 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.

4.70 Ressalta-se que o acórdão[215] 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

---

209 Disponível em: <<https://pje-consulta.trt3.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0010445-29.2018.5.03.0005>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

210 Por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 50/2019 de 1/10/2019 (Anexo VII.1), o qual apresenta cópia do Proc.01-157.527/16-42, referente ao Programa de Gestão e Avaliação de Desempenho, e cópias das últimas avaliações de desempenho realizadas pela Belotur em maio de 2017 (item 4).

211 Conforme informações prestadas no e-mail respondido em 20/1/2020, pelo Diretor da Diretoria de Administração e Finanças.

212 Dispõe sobre o Programa de Gestão e Avaliação de Desempenho da Belotur, expedida pela Diretoria Executiva da empresa e publicada no DOM de 23/12/2016. Tanto a Portaria quanto o PCCS/2010 encontram-se vigentes.

213 De 16 (dezesseis) empregados demitidos, referentes ao período de maio de 2016 até abril de 2017.

214 Excelente: superou a expectativa, 4 pontos; bom: atingiu a expectativa, 3 pontos; satisfatório: atingiu parcialmente a expectativa, 2 pontos; e insatisfatório: não atingiu a expectativa, 1 ponto.

215 Disponível em: <<https://as1.trt3.jus.br/juris/detalhe.htm?conversationId=1594>>. Acesso em: 9 dez. 2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

> 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)

4.71 Corroborando a decisão judicial, que considerou a argumentação de redução de custos contraditória aos fatos, destaca-se, conforme informado no *site* da PBH[216], que houve a admissão de 12 (doze) empregados de RCA para o emprego em comissão de Assessor II, sendo que a maior parte das contratações ocorreu a partir de junho de 2018, mês e ano em que ocorreram as demissões.

4.72 Indagada sobre a motivação dessas admissões, a empresa respondeu[217] 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".

4.73 Soma-se a esse aumento do quantitativo de empregados de recrutamento amplo, um aumento da remuneração desses empregados, nos últimos 3 (três) anos, período de 2017 a 2019, conforme demonstrado na FIGURA 4.3 e na FIGURA 4.4.

4.74 Destaca-se, consoante a ata da 114ª reunião do CA[218] da Belotur, de 26/4/2018, que 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.

---

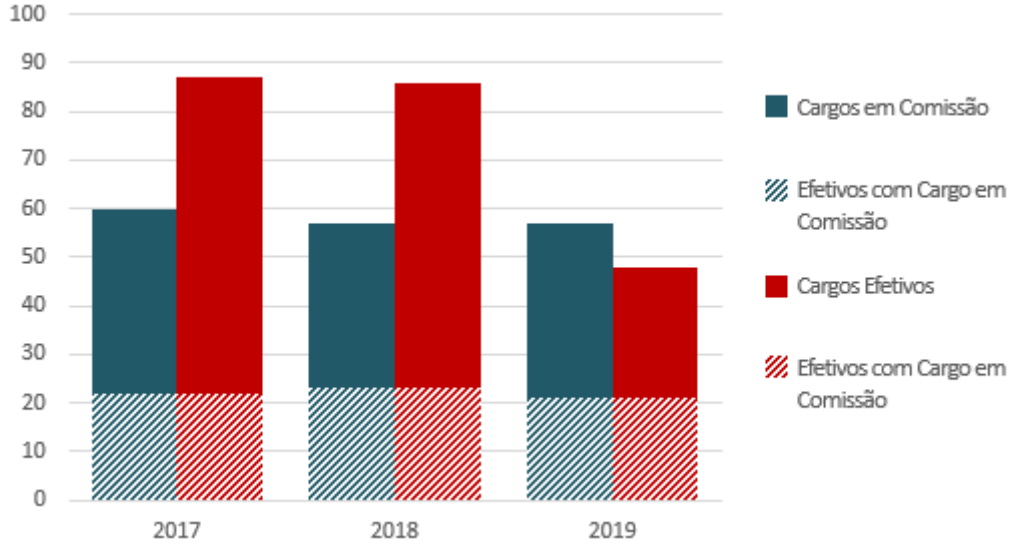
216 Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/controladoria/remuneração-de-agentes-publicos-e-politicos>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

217 Resposta ao Questionário Atos de Pessoal (Anexo IV.3), encaminhada por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n.89/2019, de 16/12/2019 (Anexo VII.4).

218 Constante do Anexo V.2, encaminhada por meio do Ofício Belotur /DRAF/TCE-MG n. 50/2019, de 1/10/2019 (Anexo VII.1).

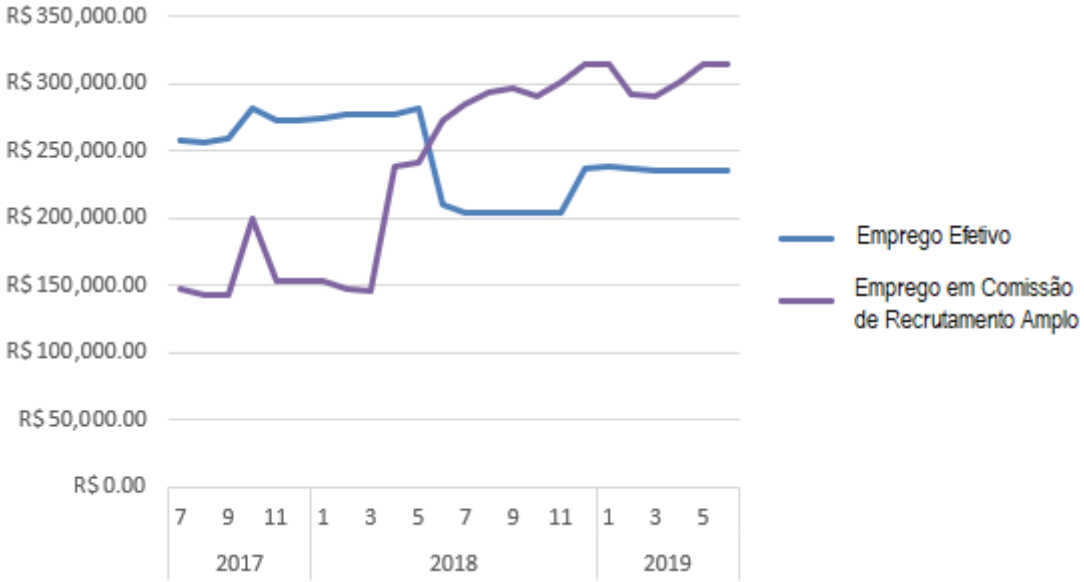
Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

FIGURA 4.3
Comparativo de Empregados Efetivos e Comissionados por Exercício (b)



Fonte: elaboração própria de acordo com os dados da planilha de quantitativo de pessoal da Belotur, situação em 1º de janeiro dos anos de 2017 a 2019, constante do Ofício Belotur/DRAF/TCEMG n. 50/2019.

FIGURA 4.4
Comparativo de Gastos com Pessoal da Belotur por Mês



Fonte: elaboração própria de acordo com os dados do Portal da Transparência da PBH, disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/sevidores/remuneracao/remuneracao-agentes-publicos-e-politicos>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

4.75 Contudo, examinando-se o quantitativo[219] de empregados da Belotur em 13/12/2019, apurou-se o total de: 43 (quarenta e três) empregados efetivos, dos quais 24 (vinte e quatro) ocupavam

[219] Conforme quadro de lotação (Anexo IV.3.1), que discrimina o quantitativo de emprego efetivo (em exercício ou não de emprego em comissão), de emprego em comissão, e outros vínculos (terceirizados, cedidos de outros órgãos), enviado por meio do Ofício Belotur/DRA/TCE-MG n. 89/2019 (Anexo VII.4).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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.

4.76 Portanto, à época, a empresa contava com 70 (setenta) empregados exercendo emprego em comissão[220] (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).

4.77 A diferença entre os comissionados e efetivos é considerável, visto que além de reduzirem os empregos efetivos, continuaram contratando[221] 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.

4.78 Cumpre destacar, ainda de acordo com a lotação[222] 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[223]) 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][224], 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

---

220 A empresa, em resposta ao Questionário Atos de Pessoal (Anexo IV.3), enviado por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 89/2019, informou que são 77 (setenta e sete) cargos em comissão previstos em Ata do Conselho de Administração e que atualmente não estão todos ocupados.

221 Conforme folha de pagamento constante do site da PBH, disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/controladoria/remuneração-de-agentes-publicos-e-politicos>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

222 Quadro de lotação - situação em 13/12/2019, e encaminhado por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 89/2019. Trata-se de documento solicitado pela equipe de auditoria, reproduzido integralmente no Anexo IV.3.1.

223 Até jul./2020 encontrava-se ativo, conforme pesquisa no CAPMG. Acesso em: 8 set. 2020.

224 Total de empregados da empresa: 23 (vinte e três) efetivos (4 [quatro] estão cedidos para outros órgãos), 70 (setenta) comissionados (24 [vinte e quatro] de recrutamento restrito, 46 [quarenta e seis] de RCA, dos quais 5 [cinco] cedidos da PBH e FMC).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Municipal de Cultura, com ônus para a Belotur, sendo que um desses cedidos encontrava-se nesta situação desde a data de 1º/1/1996[225];

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.

4.79 Cumpre observar que o último concurso público para provimento de empregos na Belotur ocorreu em 2005, tendo sido homologado em 2006, com vigência até janeiro de 2010, e não foram preenchidas todas as vagas previstas no edital do certame[226]. A empresa auditada não esclareceu o motivo, informando[227] que os atores envolvidos não têm mais vínculo com a Belotur, nem com o município de Belo Horizonte.

4.80 Portanto, toda a situação descrita revela que o planejamento da força de trabalho da empresa tem sido insatisfatório e deficiente.

4.81 Em relação ao planejamento da gestão de pessoas, apurou-se que não existem instrumentos formais de avaliação de desempenho de empregados comissionados, gestores e membros da alta administração.

4.82 Consoante os instrumentos que preveem a avaliação de desempenho (PCCS/2010 e Portaria n. 58/2016), só existe obrigatoriedade de aplicação da avaliação para empregados efetivos que não estão exercendo cargo de confiança ou não estão cedidos/licenciados; excluídos, também, estão os gestores e membros da alta administração.

4.83 A empresa informou[228] 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.

4.84 O Diretor de Administração e Finanças, em relação à insuficiência de instrumentos formais de avaliação de empregados comissionados e gestores, e às deficiências na avaliação de empregados efetivos, alegou[229] que a administração superior fez a suspensão da avaliação de desempenho no âmbito da Administração municipal, nos termos do Decreto Municipal n. 16.993, de 17 de outubro de 2018, para rever o processo e criar uma nova sistemática de avaliação; 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.

---

225 Conforme quadro informativo de empregados cedidos da empresa (Anexo IV.3.2) para outros órgãos, preenchido pela auditada e enviado por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 89/2019 (Anexo VII.4).

226 Conforme informações prestadas no Questionário Atos de Pessoal (Anexo IV.3), enviadas por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 89/2019 (Anexo VII.4).

227 Constante do e-mail respondido em 20/1/2020 pelo Diretor da Diretoria de Administração e Finanças.

228 Conforme resposta ao questionário aplicado (Governança e Gestão de Pessoas), constante do Anexo IV.1, encaminhado pelo Diretor da Diretoria de Administração e Finanças por e-mail, em 18/2/2020.

229 No ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 74/2019 (Anexo VII.3), referido diretor apresenta manifestação em relação à análise SWOT feita pela equipe de auditoria, a qual identificou, entre as fraquezas de ambiente interno da empresa, a insuficiência de instrumentos formais de avaliação de empregados comissionados e gestores, bem como problemas na avaliação de empregados efetivos.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

4.85 Contudo, a leitura do 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[230].

4.86 Cumpre destacar que foram solicitadas as avaliações de desempenho dos empregados da auditada feitas no período de 2017 a 2019, tendo sido apresentadas[231] apenas avaliações datadas do ano de 2017 e de empregados efetivos.

4.87 Constatou-se que as avaliações foram realizadas com atribuição de notas baseadas apenas em fatores como assiduidade, conhecimento técnico, iniciativa, comunicação, disciplina, adaptação às mudanças, etiqueta profissional etc., e, como exposto anteriormente, empregados avaliados com nota excelente para vários desses requisitos foram demitidos em 2018, reforçando 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 informado pela auditada.

4.88 Salienta-se, ainda, que no Relatório Integrado da Belotur[232], registrado em 27/7/2018, sob o n. 6941368, na JUCEMG, no tópico "Riscos e oportunidades", constou que não possui avaliação de desempenho dos funcionários.

4.89 A auditoria verificou, 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; e ausência de processo de gestão do conhecimento.

4.90 A empresa informou[233] que oferece ações educacionais de formação aos colaboradores que assumem funções gerenciais, e oferece ações educacionais de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (operacional ao estratégico).

4.91 Contudo, pelo disposto no Manual de Regras de Governança e no 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, é importante que a prática não se inicie apenas a partir da investidura do colaborador no cargo de gestor, mas sim que tais ações operacionais integrem um programa regular de desenvolvimento de atuais e potenciais líderes, porque o resultado será a composição de um quadro de empregados preparados ou em preparo para assumir funções gerenciais na empresa.

4.92 A auditada afirmou[234] que oferece incentivos para a capacitação contínua dos colaboradores e desenvolve ações educacionais com base em necessidades futuras da organização, buscando mitigar riscos. Porém, em seu Relatório Integrado[235], no tópico "Riscos e oportunidades", registrou que falta programa de treinamento continuado para os funcionários.

4.93 Destaca-se que o incentivo, apesar de contribuir para que a organização execute suas estratégias, não garante resultados das ações educacionais. Importa a identificação das necessidades individuais de capacitação, bem como a avaliação dos programas desenvolvidos, com base em

---

230 Decreto Municipal n. 16.993/2018, art. 1º - Ficam suspensas as avaliações de desempenho dos servidores e empregados públicos da administração direta do Poder Executivo previstas para o período de 1º de janeiro de 2018 a 31 de outubro de 2019.

231 Por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 50/2019, de 1/10/2019 (Anexo VII.1).

232 Idem.

233 Vide resposta ao Questionário Governança e Gestão de Pessoas constante do Anexo IV.1.

234 Idem.

235 Registrado em 27/7/2018 na JUCEMG, anexo à Ata da 115ª reunião do CA (Anexo V.6), constante do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 50/2019 (Anexo VII.1).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

critérios que permitam aferir tanto os custos envolvidos, quanto os resultados objetivos alcançados, de forma a se evitar desperdício de recursos em ações que não contribuirão efetivamente com a missão e a estratégia organizacional.

4.94 A empresa indicou[236] que não define nem especifica o perfil profissional desejado/requerido para ocupação da posição de **gestão**. Realmente, a nomeação de gestores geralmente está ligada à discricionariedade de escolha do administrador público.

4.95 No entanto, 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. Para se avaliar a adequação ou não de um profissional para determinada atividade ou conjunto de atividades (incluindo as de gestão), deve-se estabelecer 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.

4.96 Apurou-se 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

4.97 As possíveis causas desses achados resumidamente são: 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.

4.98 Quanto aos efeitos potenciais, tem-se que a definição dessas políticas é o passo inicial para que se estabeleça o direcionamento das práticas de gestão de pessoas na organização. 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.

4.99 Ressalta-se que, sem o devido planejamento, 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.

4.100 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. Além disso, a empresa fica mais exposta a riscos como falta de pessoal em áreas/ocupações críticas.

4.101 A carência de indicadores e metas para a gestão de pessoas também compromete o monitoramento e a avaliação do desempenho da área e sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional, bem como compromete a correção de eventuais falhas.

4.102 Quando a avaliação de desempenho não abrange todos os colaboradores (gestores, alta administração, comissionados), as organizações podem: não identificar pessoas com baixo

[236] Vide resposta ao Questionário Governança e Gestão de Pessoas constante do Anexo IV.1.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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.

4.103 A avaliação de desempenho desvinculada de metas e de 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 observarão fatores como assiduidade, pontualidade, iniciativa, disciplina etc.

4.104 Por fim, e principalmente, possíveis efeitos desses achados são o desperdício de recursos públicos, e a geração de resultados aquém do que a empresa poderia entregar para a sociedade (entrega insatisfatória de serviços para a sociedade).

Boas práticas

4.105 A empresa informou[237] que realiza *benchmarking* em boas práticas de gestão de pessoas no ambiente externo à organização.

4.106 O *benchmarking* é 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. Portanto, é 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, consequentemente, do desempenho da empresa ou organização.

4.107 A empresa informou que realiza pesquisas de clima organizacional e promove programas de qualidade de vida no trabalho, o que contribui para a diminuição dos níveis de estresse e de incidência de doenças ocupacionais. Ademais, 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.

4.108 Cumpre ressaltar, contudo, a necessidade de avaliação dos resultados dos programas de qualidade de vida, a fim de se verificar se está ocorrendo desperdício de recursos públicos em ações que não atendem às necessidades dos servidores e os objetivos das organizações. A auditada informou[238] que não avalia tais programas nem executa procedimento para identificar as causas que influenciam a movimentação dos colaboradores dentro da empresa. 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

4.109 Diante de todo o exposto, conclui-se 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, ter-se-á uma estrutura de pessoal

237 Vide resposta ao Questionário Governança e Gestão de Pessoas constante do Anexo IV.1.

238 Idem.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

qualificada e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas.

4.110 A área de gestão de pessoas, uma vez considerada uma unidade estratégica para o negócio da empresa, poderá oferecer-lhe valor e contribuir para a estratégia organizacional e, por conseguinte, para a geração de benefícios para a sociedade.

Recomendações

4.111 Sendo assim, recomenda-se:

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

4.112 Os benefícios esperados decorrentes da implementação das recomendações 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; melhoria na tomada de decisão; na garantia de cumprimento dos papéis e das responsabilidades e da transparência dos resultados.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

4.113 O benefício de programa de gestão e avaliação de desempenho com estabelecimento de metas vinculadas ao alcance dos resultados organizacionais é o aprimoramento da governança da empresa, visto que a sua capacidade alinha-se ao desempenho de seus gestores e empregados. Esse programa avalia a capacidade de a empresa manter uma força de trabalho eficiente, permite diferenciar os níveis altos e baixos de desempenho, podendo a partir daí identificar necessidades de capacitação e aperfeiçoamento profissional.

4.114 Portanto, o processo de gestão do desempenho promove a profissionalização dos serviços públicos e subsidia a política de gestão de pessoas, porque oferece 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.

4.115 O benefício dos programas gerenciais é que a empresa terá um quadro de empregados preparados ou em preparo para assumir funções gerenciais.

4.116 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.

4.117 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. A organização que possui sistema de Gestão do Conhecimento 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. Pode-se dizer que a empresa que implementa a Gestão do Conhecimento busca 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

4.118 A gestão da Belotur não tem garantido a observância aos princípios constitucionais do art. 37 da CRFB/1988 e à legislação aplicável, no tocante ao seu quadro de pessoal, o que contribuiu para a ocorrência das deficiências apuradas no planejamento da força de trabalho, conforme apontado anteriormente neste relatório. Tal situação compromete a capacidade da gestão de verificar o cumprimento dos objetivos estratégicos, do desempenho e da efetividade da empresa.

Critérios

4.119 A respeito dos critérios utilizados para confirmação dessa constatação, destacam-se:

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;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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 24/10/2019[239], 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.

[239] Vide Anexos V.5, V.6 e V.11, respectivamente.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Evidências / Análises

4.120 A Belotur, segundo o art. 1º de seu Estatuto Social, é uma empresa pública da Administração Indireta municipal, constituída como uma Sociedade Anônima. Sobre as sociedades de economia mista, leciona José dos Santos Carvalho Filho[240]:

> 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.

4.121 Destarte, pode-se afirmar que esse tipo de entidade se submete a um regime normativo híbrido, uma vez que ora se subordina a normas de direito privado ora, de direito público, dentre as quais se destacam os princípios constitucionais específicos, previstos no art. 37, da CRFB/1988, e as normas relativas à fiscalização e ao controle pelo Estado.

4.122 No tocante ao controle administrativo, submete-se, por exemplo, às normas de direito público quanto à indispensável autorização legal para a sua instituição (art. 37, inciso XIX); 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).

4.123 Apesar de estarem submetidas ao regime trabalhista comum, de acordo com os princípios e normas previstos na Consolidação das Leis do Trabalho, conforme dispõe o art. 173, §1º, da CRFB/1988, o acesso aos cargos e empregos das entidades da Administração Indireta possui como pressuposto a aprovação em concurso público, consoante expressamente previsto no art. 37, inciso II, da CRFB/1988, ressalvados aqueles em comissão, os quais deverão observar a excepcionalidade de se destinarem 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).

4.124 Cumpre ressaltar o que a LOMBH/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.

240 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27ª ed., São Paulo: Ed. Atlas, 2014, p. 500 e 506.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

> § 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)

4.125 A equipe de auditoria constatou que o quadro de pessoal da empresa não se encontra previsto em lei. Os empregos efetivos estão previstos no PCCS de 2010, segundo o qual 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[241]).

4.126 Em razão da reforma administrativa ocorrida em 2018, conforme descrito no item 4.2 deste relatório, houve a extinção de 4 (quatro) carreiras totalizando 47 (quarenta e sete) empregos, e o número de empregos efetivos ocupados foi reduzido para 43 (quarenta e três). Todavia, conforme dito alhures, em função da reintegração por ordem judicial de 5 (cinco) empregados, em janeiro de 2019 (FIGURA 4.1 e FIGURA 4.3), 48 (quarenta e oito) empregos efetivos encontravam-se ocupados.

4.127 Os empregos em comissão encontram-se previstos em atas de reunião do CA[242], tendo sido identificados nas atas da 114ª e 115ª reuniões do CA[243], 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[244], 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.

4.128 Observou-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.

4.129 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.

---

241 Vide Anexo V.1 deste relatório.

242 De acordo com informações prestadas no Questionário Atos de Pessoal (Anexo IV.3), remetidas por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 89/2019 (Anexo VII.4).

243 Vide Anexos V.4 e V.5 deste relatório.

244 Vide Anexo V.11 deste relatório.

245 Apesar da nomenclatura usada nas atas do CA ser cargo em comissão, trata-se de emprego em comissão, em virtude de compor o quadro de pessoal de sociedade de economia mista.

246 Vide Anexo V.4 deste relatório.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

4.130 O Estatuto Social da Belotur prevê que compete ao CA 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).

4.131 Portanto, o quadro de pessoal não foi fixado por meio de lei em sentido formal-material, nos termos estabelecidos pela LOMBH/1990.

4.132 Nesse sentido, impende mencionar, o parecer do então Procurador Cláudio Couto Terrão do Ministério Público de Contas de Minas Gerais a respeito da 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. Para tanto, se transcreve parte desse parecer[247], *in verbis*:

> (...) as empresas estatais que desenvolvem atividade econômica em sentido estrito, ou até mesmo as que prestam serviços públicos que não sejam próprios da entidade política à qual estejam vinculadas, devem ter maior flexibilidade administrativa do que as que têm em essência natureza jurídica de autarquia, tal como ocorre com as fundações ou com as empresas estatais dependentes, sejam ou não prestadoras de serviço público.
> A propósito, cumpre enfatizar que há diversas normas constitucionais, inclusive as que estruturam o subsistema orçamentário, a exemplo do disposto nos arts. 165, § 5°, inciso I e II, e 169, § 1°, que sustentam essa linha de raciocínio: a flexibilidade deve estar associada não somente à atividade desenvolvida pela entidade, mas também a sua independência econômico-financeira. Fato, aliás, que foi positivado pela Lei de Responsabilidade Fiscal ao criar o conceito legal de empresa estatal dependente (art. 2°, inciso III).
> Nesse sentido, não nos parece razoável, num exercício de intelecção a contrário senso, que o constituinte originário tenha pretendido conferir ao Legislativo a iniciativa de lei para criação dos empregos públicos vinculados a todas as entidades da administração indireta, salvo as autarquias, cuja iniciativa privativa seria do Executivo (art. 48, X, c/c art. 61, § 1°, II, alínea a da CF).
> Nessa ordem de raciocínio, podemos chegar à seguinte conclusão parcial: em linha de princípio, **os empregos públicos vinculados** à administração direta e autárquica — entendendo-se como de natureza autárquica as fundações e **as empresas estatais dependentes —, são de iniciativa privativa do Executivo e somente podem ser instituídos por lei em sentido formal-material.** Todavia, a instituição do quadro de empregos das empresas estatais não dependentes ficaria submetida à decisão do próprio Poder Executivo ou daquele que, por delegação específica de competência, detiver essa atribuição (grifou-se).

4.133 A Belotur é uma empresa estatal dependente, porque os recursos que recebe do ente controlador municipal se destinam ao pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral, nos termos do inciso III do art.2º da LC n.101/2000. Ademais, ressalta-se que o art. 5º da LOA de 2017 lhe atribuiu a quantia de R$ 23 milhões, e sua prestação de contas anual deve ser encaminhada ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios do TCE-MG, nos termos das Instruções

247 TERRÃO, Cláudio Couto. Desnecessidade de lei para fixação do quadro de empregos de empresas estatais não dependentes. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Jul/Ago/Set 2009. V. 72. N. 3. Ano XXVII. P. 201.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Normativas TCE-MG n. 3/2015[248] e 3/2017[249]. Diante disso e considerando-se o disposto na LOMBH/1990 (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.

4.134 A auditoria verificou, ainda, que o último concurso público na Belotur ocorreu em 2005 e que, desde então, a auditada, além de ter demitido a metade do seu quadro efetivo (em 2018), tem procedido a contratações diretas por meio de recrutamento amplo.

4.135 Examinando-se o quadro de lotação dos empregados da empresa (situação em 13/12/2019), vide Anexo IV.3[250], constatou-se excesso de pessoas contratadas sem concurso, em detrimento dos empregados efetivos, o que acarretou um número maior de empregos em comissão (70 ocupados).

4.136 Para fins de comparação, a FIGURA 4.5 demonstra o percentual desses empregados no quadro de pessoal da empresa:

248 Instrução Normativa TCE-MG n. 3/2015, art. 1º - Esta Instrução Normativa disciplina a remessa ao Tribunal das informações orçamentárias, financeiras, contábeis, operacionais e patrimoniais dos municípios mineiros, referentes ao exercício financeiro de 2016 e seguintes, por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom.

Instrução Normativa TCE-MG n. 3/2015, art. 2º - As disposições desta Instrução aplicam-se: (...) IV – às empresas estatais dependentes, tal como definidas no inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000;

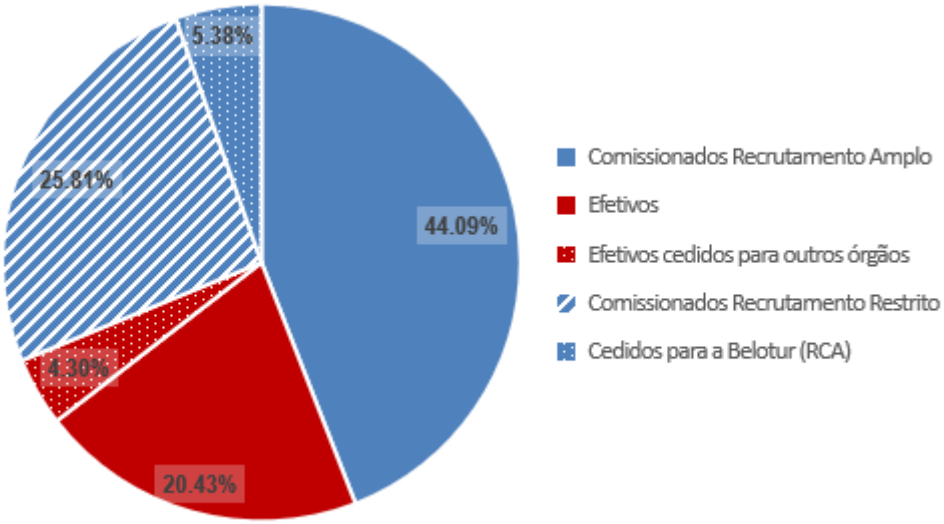
249 Instrução Normativa TCE-MG n. 3/2017, art. 4º - O RGF, gerado pelo Sicom, será disponibilizado, separadamente, aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo ao final da data limite de envio da remessa mensal de informações referentes à execução orçamentária, financeira e operacional do quadrimestre ou semestre a que se referir. § 1º O RGF do Poder Executivo consolidará os dados da Administração Direta, excluídos os dados do Poder Legislativo e incluídos os dados dos fundos e entidades da Administração Indireta, que compreendem as autarquias, fundações, e, ainda, as empresas estatais dependentes, assim definidas no art. 2º, III, da Lei Complementar Federal n° 101, de 4 de maio de 2000.

Instrução Normativa TCE-MG n. 3/2017, art. 8º - O RREO, gerado pelo Sicom, será disponibilizado ao chefe do Poder Executivo, ao final da data limite de envio da remessa mensal de informações referentes à execução orçamentária, financeira e operacional de cada bimestre a que se referir. § 1º O RREO consolidará os dados da Administração Direta do Município, incluídos os dados do Poder Legislativo, dos fundos e das entidades da Administração Indireta, que compreendem as autarquias, fundações, e, ainda, as empresas estatais dependentes, assim definidas no art. 2º, III, da Lei Complementar Federal n° 101, de 4 de maio de 2000.

250 Situação em 13/12/2019 e que discrimina o quantitativo de emprego efetivo (em exercício ou não de emprego em comissão), de emprego em comissão (recrutamento amplo e restrito), e outros vínculos (terceirizados, cedidos de outros órgãos).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

FIGURA 4.5
Percentual de empregados efetivos e comissionados da Belotur em 13/12/2019



Fonte: elaboração própria de acordo com o quadro de pessoal encaminhado pela Belotur, por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 89/2019 (Anexo VII.4), em resposta ao Questionário Atos de Pessoal (Anexo IV.3).

4.137 Como exceções à regra do concurso público, os cargos em comissão não podem predominar no Quadro de Pessoal de cada órgão ou entidade; devem existir em quantidade inferior ao número dos efetivos. Essa conclusão decorre do art. 37, incisos I, II e V da CRFB/1988, e sobretudo pela verificação do conteúdo dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência, constantes do *caput* do mesmo art. 37.

4.138 Cabe destacar que, em 2018, ocorreu a extinção de carreiras, totalizando 47 (quarenta e sete) empregos efetivos que deixaram de existir, dentre 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.

4.139 A reforma administrativa, porém, garantiu a manutenção de 77 (setenta e sete) empregos em comissão e promoveu a respectiva majoração salarial, consoante se depreende da ata da 114ª reunião do CA[251] da Belotur, de 26/4/2018, que registrou 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 (FIGURA 4.4).

4.140 Cumpre destacar, ainda, que em 2018 houve a admissão[252] de 12 (doze) empregados para o emprego em comissão de Assessor II. Verificou-se que 30 (trinta) empregados ocupavam esse

251 Constante do Anexo V.2, encaminhada por meio do Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 50/2019, de 1/10/2019 (Anexo VII.1).

252 Conforme pesquisa feita na folha de pagamento de 2018, disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/controladoria/remuneração-de-agentes-publicos-e-politicos>>, acesso em: 27 nov. 2019; e nos autos eletrônicos da Ação Civil Pública interposta pelo sindicato (Processo n. 0010445-29.2018.5.03.0005), onde consta cópia de espelho impresso do portal do trabalhador e, ainda, conforme quadro de lotação dos empregados da empresa (Anexo IV.3.1).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

emprego (situação em 13/12/2019), dos quais 20 (vinte) eram empregados de RCA, ou seja, foram contratados sem concurso público.

4.141 Os empregados ocupantes do emprego em comissão de Assessor II encontravam-se distribuídos[253] em vários setores da Belotur. Cotejando as competências desse emprego com as dos empregos efetivos, constata-se a similitude das atribuições.

4.142 Diante disso, transcreve-se as definições e atribuições de alguns empregos efetivos, previstas no Anexo III do PCCS/2010, inclusive de carreiras extintas na reforma administrativa ocorrida em 2018, bem como as atribuições do Assessor II, descritas no Manual Organizacional da empresa, para fins de comparação:

253 Em total de 30, dos quais 10 eram efetivos, encontravam-se assim distribuídos (em 13/12/2019): 2 na Gerência de Licitações, Contratos e Convênios; 2 na Gerência de Estudos e Pesquisas; 1 na Gerência de Inovação Turística; 3 na Gerência de Desenvolvimento Turístico; 4 na Gerência de Marketing Turístico; 1 na Assessoria Jurídica; 5 na Assessoria de Comunicação; 1 na Coordenação da Folha de Pagamento e Benefícios; 2 na Gerência de Orçamento e Finanças; 2 na Gerência de Promoção Turística; 1 na Diretoria de Eventos; 3 na Gerência de Produção;1 na Gerência de Controle de Processos; 2 na Gerência de Planejamento e Integração.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

TABELA 4.1
Definições e Atribuições dos Empregos da Belotur

Nomenclatura do emprego efetivo/ em comissão	Assistente Administrativo	Assistente Técnico	Técnico de Nível Superior - Turismo	Assessor II
Tipo de Emprego	Efetivo	Efetivo	Efetivo	Em Comissão
Definição do emprego efetivo/em comissão	Realizar tarefas auxiliares nas áreas de Administração, Finanças, Comunicação e Comercial; manter contatos externos, inclusive os destinados a aquisição de materiais, serviços e correlatos, inerentes às atribuições das respectivas unidades e trabalho bem como supervisionar pequenas equipes.	Executar trabalhos técnicos de coordenação e monitoramento nas áreas de lazer e esportes, educação, cultura, administração, comunicação social, eventos, marketing, turismo, compras e auxiliar na montagem de palcos e palanques.	Analisar, coordenar, supervisionar, segundo orientação da chefia imediata e executar a implementação de programa e projetos atinentes às áreas da Belotur envolvidas com atividades de turismo, utilizando-se de metodologia e técnicas específicas. Fazer levantamentos, pesquisas, estudos, relatórios e proposições sobre sua área dentro da Empresa. Organizar e controlar pequenos setores de trabalho. Projetar e participar de esforços de sistematização e/ou informatização de informações turísticas.	Não consta a definição, mas somente as atribuições, no Manual Organizacional.
Atribuições do emprego efetivo/em comissão	- Preparar pareceres, preencher e emitir informações, relatórios, demonstrativos e correspondências em geral; - Efetuar levantamentos coletando dados, consultando documentos, arquivos e fichários, efetuando cálculos para obter e formular informações necessárias a relatórios e outros documentos; - Participar da elaboração e implantação de projetos, norma e procedimentos inerentes a sua área de trabalho; - Recepcionar e atender público interno e externo pessoalmente ou através de telefone.	- Executar e controlar trabalhos pertinentes à Administração, Comunicação Social, Direito, Eventos, Marketing, Relações Públicas, Turismo e Compras, supervisionando pequenos grupos de trabalho, distribuindo e controlando a execução de tarefas; - Preparar pareceres e informações efetuando levantamento de dados, preparando e redigindo relatórios, demonstrativos, tabelas etc. inerentes a sua área de atuação; - Proceder à análise de documentos de rotina, conferindo sua exatidão, visando a seus encaminhamentos a outros setores de trabalho; - Proceder à análise de problemas, propondo, encaminhando ou implementando soluções; - Prestar informações e recepcionar pessoas e participantes de projetos e eventos; - Prestar apoio e auxílio na elaboração de normas e procedimentos em sua área de atuação.	- Supervisionar, coordenar e acompanhar equipes de desenvolvimento, implantação e avaliação de atividades, de acordo com orientações da chefia imediata; - Criar e propor alternativas para o atingimento dos objetivos de sua área, desenvolvendo projetos, avaliando-os e relatando resultados; - Participar da elaboração de diretrizes, normas e procedimentos técnicos relativos à sua área de atuação, de acordo com as políticas da Belotur; - Prestar assistência técnica, durante a realização de eventos, tais como: congressos, feiras, festividades, comemorações etc. envolvendo a Belotur ou entidade que, para tal, venha a contar com seu apoio técnico; -Participar da coordenação e execução de projetos de interesse da Belotur; -Prestar assistência técnica a outros profissionais na elaboração de contratos com terceiros, envolvendo participações da Empresa.	- Administrar unidade organizacional sob seu comando, de acordo com as competências estabelecidas; - Participar da elaboração de projetos da Empresa, bem como do acompanhamento de sua implantação; - Participar da avaliação de resultados dos programas e projetos para detectar falhas e propor modificações; - Assessorar a Presidência e/ou Diretoria e/ou Gerencia, recebendo documentação, preparando despachos e encaminhando as informações às unidades e/ou a terceiros, para deferimento ou indeferimento; - Recepcionar visitantes, autoridades e empregados, selecionando os assuntos a serem tratados com o Presidente, atendendo às prioridades e fazendo os devidos acompanhamentos; - Reunir, debater e participar de seminários, encontros e outros, que envolvam os assuntos de sua área de atuação, visando a atualização e o desenvolvimento profissional; - Representar o Presidente e/ou Diretor(es) e Gerente(s) em reuniões, solenidades e eventos sociais, quando designados para tal, visando substituí-los em seus impedimentos; - Opinar e emitir pareceres técnicos sobre assuntos da Presidência, utilizando estudos e trabalhos específicos de sua formação profissional, procurando dar à Presidência subsídios para a tomada de decisões; - Colaborar nas atividades de programação, na elaboração de planos e projetos de fomento ao turismo, acompanhando sua implementação; - Acompanhar e controlar o desempenho da área fim, em seu relacionamento com o mercado; - Executar outras atividades correlatas, conforme necessidades do serviço e/ou orientação superior.

Fonte: Elaboração própria com dados do PCCS/2010 e do Manual Organizacional da Belotur.

4.143 Destaca-se que a participação de cursos de qualificação para o desenvolvimento profissional encontra-se entre as atribuições gerais de todos os empregos efetivos.

4.144 Cumpre esclarecer 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. Contudo, as atribuições de Assessor II foram transcritas integralmente. Ressalta-se,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

ainda, a opção pela descrição das atribuições do emprego efetivo de Técnico de Nível Superior da área do turismo em razão da maior concentração de Assessor II em setores envolvidos com essa área, sendo a sua segunda maior lotação na Assessoria de Comunicação Social.

4.145 Comparando-se as atribuições dos empregos efetivos de Assistente Administrativo, Assistente Técnico e Técnico de Nível Superior (Turismo) com as do Assessor II, verifica-se que este, na prática, desempenha funções similares a dos empregados efetivos. Nota-se, na quase totalidade de suas atribuições, tratar-se de funções de execução rotineira, não indicando o estabelecimento do necessário requisito de confiança. Aliás, somente a representação do Presidente e/ou Diretor(es) e Gerente(s) em reuniões, solenidades e eventos sociais, quando designados para tal, visando substituí-los em seus impedimentos, pode ser considerada uma função baseada na relação de confiança. Portanto, em função disso, não se mostra razoável a existência de 30 (trinta) empregados ocupando o cargo de Assessor II, na empresa, dos quais 20 (vinte) são de recrutamento amplo (sendo dois cedidos da PBH, logo, fora da carreira da empresa).

4.146 A criação de cargo/emprego em comissão para o desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais, tais como: coordenação, instrução, supervisão, auxílio, controle etc., não se mostra justificável, tendo em vista que tais funções compreendem exemplos de rotina da Administração Pública que não revelam o requisito da confiança ou enseja o amparo constitucional da excepcionalidade do cargo/emprego em comissão. Este apenas pode ser ocupado, sem a exigência do concurso público, com fundamento na relação de confiança, destinada somente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do inciso V do art. 37 da CRFB/1988.

4.147 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.

4.148 Destaca-se, conforme ainda o quadro de lotação da Belotur (situação em 13/12/2019), que existiam apenas 2 (dois) Assistentes Administrativos e 2 (dois) Assistentes Técnicos. Tal fato se deve à reforma administrativa de 2018, como dito alhures, quando foi autorizada pelo CA da empresa a extinção dessas carreiras, que possuíam 32[254] (trinta e dois) empregos, nos quais: 25 (vinte e cinco) Assistentes Administrativos e 7 (sete) Assistentes Técnicos.

4.149 Cabe informar que a prática pela Belotur de contratação sem concurso público foi um dos fundamentos da 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

254 Total que quase se iguala a quantidade de Assessor II (30) no quadro da empresa.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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.

4.150 Ademais, 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). Tal *decisum* motivou o recurso de Embargos de Declaração, os quais ainda não foram decididos[255].

4.151 Posto isso, a auditoria constatou no decorrer de seus trabalhos 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. Tais achados contrariam as regras constitucionais do art. 37, caput, e incisos I, II e V, da CRFB/1988.

4.152 Outro aspecto identificado na auditoria foi 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[256].

4.153 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. Contudo, o instituto da cessão deve revestir-se do caráter da excepcionalidade e da temporariedade. 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.

4.154 Ademais, o gestor, ao implementar o instituto da cessão, deve atentar para dois aspectos: se haverá aferição de vantagem à Administração Pública e se existirá prejuízo em desfavor de um dos órgãos envolvidos, cedente ou cessionário.

4.155 Cumpre destacar que o Diretor da Diretoria de Administração e Finanças, em entrevista à equipe de auditoria, noticiou que seriam solicitados mais servidores de outros órgãos para a Belotur, além dos 5 (cinco) já existentes na empresa, face à necessidade do serviço. Tal informação põe em dúvida a pertinência da continuidade da cessão daqueles Técnicos de Nível Superior, especialmente, a cessão de um deles, iniciada em 1º/1/1996, prorrogada continuamente e vigente até o momento (24 anos), caracterizando a utilização desse instituto de forma irregular.

---

255 Pesquisa no sítio eletrônico do TRT da 3ª Região em 28/7/2020.

256 Vide Anexo IV.3.2.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Causas / Efeitos

4.156 Entende-se como causas do achado 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.

4.157 Outra causa verificada é 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.

4.158 No tocante aos efeitos potenciais, identifica-se a burla à regra constitucional do concurso público em função da contratação excessiva de comissionados por meio de recrutamento amplo. Consequência dessa situação, ter-se-á, também, a desmotivação dos empregados efetivos, uma vez que não vislumbrarão possibilidade de crescimento profissional na empresa tendo em vista que os cargos de chefia e assessoramento estão sendo preenchidos por meio de recrutamento amplo. Além disso, a rotatividade de empregados comissionados acaba por gerar desperdício de recursos investidos nesses profissionais, ao passo que os efetivos transcendem as gestões e perpetuam o conhecimento na empresa.

4.159 Igualmente, 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.

4.160 Em relação às cessões, o resultado é a diminuição da força de trabalho pela manutenção de cessões de Técnicos de Nível Superior, o que é prejudicial à auditada.

Conclusão

4.161 Conclui-se diante do apurado 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).

4.162 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.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Recomendações e determinações

4.164 Sendo assim, conclui-se pela necessidade de se determinar à Belotur 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.

4.165 Também, recomenda-se:

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), item 7[257].

Benefícios esperados

4.166 O benefício da 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; consequentemente, tudo isso implicará uma boa gestão, porque a empresa será capaz de desenvolver suas atividades com eficácia, eficiência e efetividade.

4.167 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.

4.168 Assim, a regularização levará para a esfera do controle estatal algo que lhe é inerente, isto é, a observância dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência

4.169 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, e assim contribuirá para que a organização possa atingir níveis satisfatórios de desempenho e a busca de qualidade superior nos serviços oferecidos aos cidadãos, trazendo benefícios à sociedade.

---

257 Carta Anual de Governança da Belotur (referente a 2017, mas datada de junho/2018), item 7 - O corpo diretor e corpo técnico da Belotur estabeleceram 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. Trata-se de um processo integrado e dinâmico auxiliado pelos órgãos de controle, monitorado e avaliado pelo corpo diretor da Belotur, considerando aspectos como conformidade legal e regulamentar, aderência a boas práticas, alinhamento a estratégias da organização e desempenho global.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

4.170 Portanto, o controle interno estimula a governança a executar atos de maneira eficaz com foco na coletividade.

4.4 Transparência

4.171 Esse tópico visa analisar se são divulgadas à sociedade, de forma clara, ampla e periódica, informações sobre as ações, operações e resultados alcançados pela empresa, tendo em vista as normas a ela atinentes. Constatou-se que a empresa não cumpre os requisitos mínimos de transparência exigidos para empresas públicas pela legislação, o que pode comprometer o controle social das atividades da empresa e a efetividade de sua estrutura de governança.

Critérios

4.172 De acordo com 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". Nos termos da Lei n. 13.303/2016, é exigido 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 a IX do caput deverão ser publicamente divulgados na internet de forma permanente e cumulativa.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Evidências / Análises

4.173 Por meio de acesso ao portal público da Belotur[258] verificou-se a ausência de documentos obrigatórios para o cumprimento das exigências de transparência previstas em lei. Assim, foi solicitada aos gestores a apresentação da carta anual de governança coorporativa (art. 8º, inciso VIII) e do relatório integrado ou de sustentabilidade (art. 8º, inciso IX) referente aos exercícios de 2018 e 2019, conforme consta no Anexo IV do Comunicado de Auditoria n. 3/2019.

4.174 Em resposta ao comunicado, o Diretor de Administração e Finanças da Belotur informou que a documentação estava disponível no portal da empresa, nos seguintes termos do e-mail encaminhado ao coordenador da auditoria: "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)".

4.175 Acessando o espaço indicado pelos gestores, observou-se que a carta anual de governança disponibilizada no site faz referência somente ao exercício de 2017, tendo sido publicada em junho de 2018, não havendo informações referentes aos exercícios de 2018 e 2019. O relatório integrado constante no endereço também faz referência somente ao exercício de 2017. O acesso ao portal da empresa auditada foi feito continuamente durante todo o período de execução da auditoria, com último acesso em 27/8/2020[259].

4.176 Além disso, observou-se que a página que deveria conter a descrição da composição e remuneração da administração da empresa (art. 8º, inciso III) encontra-se "em construção". Consta no site da empresa, ainda, espaço para divulgação de relação de contratos e de aquisição de bens, que podem ser entendidos como dados econômico-financeiros cuja divulgação é exigida pelo art. 8º, inciso III, porém, ao acessar esse espaço não se encontram disponíveis tais documentos. Importante destacar que algumas informações genéricas sobre a folha de pagamentos e procedimentos de contratação da Belotur constam no site da PBH[260], dados que poderiam ser provisoriamente referenciados no portal da empresa enquanto as informações solicitadas pela Lei n. 13.303/2016 não são disponibilizadas.

4.177 Outro aspecto observado se refere à inconstância da publicação de atas das reuniões do CA da empresa. Verificou-se que por vezes as atas são publicadas no Diário Oficial do Município longo período após sua ocorrência ou por vezes não são publicadas. Nesse sentido, 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).

4.178 A não publicação da ata referente à 114ª Reunião exemplifica o prejuízo à transparência que a ausência de publicação das atas pode ocasionar. Nessa reunião, realizada em 26/4/18, foi deliberada a reforma administrativa empresa, com ampla reestruturação das carreiras e ocasionando a extinção de 47 empregos efetivos. Tal ato culminou em 43 demissões, que representavam uma boa parte do quantitativo de pessoal da entidade, sendo o registro desta reunião de relevante interesse para a população do município. Ademais, as atas do CA podem ser enquadradas como informações

258 Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur>>.

259 Conforme capturas de tela constantes do Anexo VI.3.

260 Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/sevidores/remuneracao/remuneracao-agentes-publicos-e-politicos>>, <<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/administracao-indireta/belotur>> e <<https://prefeitura.pbh.gov.br/licitacoes>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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

4.179 Entende-se que deficiências dos controles internos da empresa possam ser a causa dos desalinhamentos identificados.

4.180 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). Desse modo, a manutenção da situação encontrada coloca a empresa em situação de desconformidade com as normas legais e dificulta o exercício do controle.

Boas práticas

4.181 Como boa prática é possível indicar que a Belotur divulga regularmente pesquisas relacionadas aos principais eventos que a empresa organiza na cidade, como o Carnaval, o Arraial e a Parada LGBT[261], apresentando resultados dos eventos com indicadores que demonstram o impacto destes no setor de turismo da capital.

Conclusão

4.182 Conclui-se, portanto, que a Belotur não cumpre os requisitos mínimos de transparência impostos pela legislação aplicável, estando em desconformidade com a Lei n. 13.303/2016 de modo a comprometer o controle externo e social efetivo de suas atividades.

Recomendações e determinações

4.183 Ante o exposto, a fim de efetivar a transparência no âmbito da gestão da Belotur, propõe-se as seguintes determinações, em obediência à legislação aplicável:

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;

4.184 Também, sugere-se as seguintes recomendações:

[261] Disponíveis em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur/observatorio-do-turismo>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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

4.185 Espera-se que com a implementação dessas recomendações que a Belotur se mantenha em conformidade com a Lei 13.303/2016 de modo a dar maior visibilidade às suas atividades e potencializar o controle da gestão em seus diversos níveis.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

5 OS MECANISMOS DE CONTROLE, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

5.1 O objetivo deste capítulo é avaliar em que medida o sistema de controle e monitoramento encontra-se devidamente estruturado de forma a produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios e favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados da Belotur.

5.2 O sistema de controle interno se reporta à instância de governança, que 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, conforme abordado no item 5.1.1.

5.3 Dentro do modelo de negócios adotado pela empresa, significativamente lastreado na concessão de auxílio financeiro à iniciativa privada para consecução descentralizada de atividades com potencial turístico, importa um sistema adequado de avaliação de prestação de contas. Conforme preconiza o art. 70, parágrafo único, da CRFB/1988, cada auxílio financeiro concedido gera uma obrigação de prestar contas por parte do particular que recebe o recurso. Nesse sentido, a efetividade das atividades subvencionadas perpassa, necessariamente, pela tempestiva avaliação dessas contas, que visa certificar a correta aplicação do recurso e, por consequência, o atingimento do objetivo da política pública. É o objetivo do tópico 5.1.2.

5.4 Além disso, é necessário que o ente público seja capaz de avaliar os resultados de suas ações. Conforme apregoado, o turismo é importante indutor do desenvolvimento econômico e do aperfeiçoamento social, na medida em que gera empregos e movimenta recursos. Contudo, é importante que as políticas pela empresa desenvolvidas sejam rotineiramente monitoradas, a fim de que os resultados possam ser quantificados e apresentados à sociedade, conforme propugnado no tópico 5.2.

5.1 Estrutura de controle

5.5 Os tópicos subsecutivos 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

5.6 Foi constatado que a Belotur não possui um sistema de controle interno consolidado capaz de minimizar os riscos presentes no exercício de suas atividades. No período auditado, a empresa não produziu relatório de controle interno relativo à sua prestação de contas anual e não instituiu formalmente uma função de auditoria interna, contrariando o disposto em seus próprios normativos internos. O sistema de controle sobre os recursos repassados pela empresa aos particulares apresentou deficiências que podem resultar em perda ou desperdício de recursos. Além disso, a reforma administrativa feita no âmbito da empresa apresentou falhas de planejamento que hoje a submetem a sérios riscos patrimoniais que não estão sendo adequadamente geridos.

Critérios

5.7 Segundo a INTOSAI – GOV 9100, "Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público"[262] – o controle interno é um processo integrado e estruturado que visa enfrentar os

[262] INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS - INTOSAI. INTOSAI GOV 9100. **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Aprovada em 2004. Tradução: Cristina

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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.

5.8 O Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública[263], 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". São componentes das práticas do "mecanismo controle" a **"gestão de risco e controle interno" e a "auditoria interna".**

5.9 Para consecução do primeiro componente, é necessário estabelecer um sistema de gestão de riscos e controle interno que deve ser **constantemente monitorado e avaliado pela mais alta instância interna de governança da organização**, de modo a contribuir para a melhoria do seu desempenho. O segundo componente exige **que se estabeleça a função de auditoria interna, que deve ter escopo bem definido e condições para atuar de maneira independente, de modo a adicionar valor à organização.**

5.10 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,

---

Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Tribunal de Contas do Estado da Bahia: Salvador, 2007. Disponível em: <<https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2019

263 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria**. 2ª versão. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

> 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

5.11 Ainda no âmbito interno da Belotur, verifica-se que o Manual de Regras de Governança[264] 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 é 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:

[264] Documento disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur/transparencia/governanca-corporativa>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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

5.12 Ainda que existam atribuições de controle definidas no estatuto da empresa e práticas previstas em seu Manual de Governança Corporativa, observou-se que o sistema de controle interno da organização não está devidamente consolidado.

5.13 No decorrer da auditoria foram conduzidas reuniões com os diretores da Belotur para conhecimento da estrutura da empresa e seus procedimentos de trabalho, inclusive relacionados ao controle interno. Em reunião realizada 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. Além disso, verificou-se que o Estatuto Social da Belotur fez previsão de que o Diretor Presidente deveria analisar e decidir sobre a aprovação dos trabalhos da auditoria interna. Porém, o Estatuto Social não previu expressamente o órgão ou autoridade responsável pela função de auditoria interna no âmbito da organização da empresa, de modo que a atribuição do presidente quanto ao tema encontrava-se esvaziada.

5.14 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), assim se manifestaram[265] os gestores:

[265] Vide Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 61/2019, em resposta ao Comunicado de Auditoria n. 1/2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

> 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.

5.15 Foi informado que o Estatuto Social da Belotur estava desatualizado, de modo que as atribuições de controle interno questionadas seriam de responsabilidade da CTGM. Porém, não houve indicação de base legal que tenha previsto esta competência. 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. Assim passou a constar:

> Art. 37-Ao Diretor-Presidente compete exercer a direção superior para a gestão administraiva (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 Administratição (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;

5.16 Não obstante a recente mudança, é possível concluir que havia a obrigação estatutária de se produzir o relatório de controle interno no âmbito da Belotur que não foi cumprida no período auditado (2017-2019), o que serve como evidência de fragilidade no controle interno da empresa. Cumpre ressaltar que o envio de informações da Belotur para subsidiar o relatório da CTGM das contas anuais do município, não deve substituir inteiramente a produção de relatório anual pela empresa que abranja os aspectos do controle interno de sua organização, como o monitoramento dos resultados de suas atividades, do planejamento e da execução orçamentária. 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. As informações produzidas pelo controle interno servem como importante instrumento para que a sociedade acompanhe as atividades desenvolvidas e a maneira como os recursos públicos direcionados à Belotur vêm sendo utilizados.

5.17 Quanto à função de auditoria interna, cuja menção foi excluída do estatuto da Belotur, 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.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Nesse sentido, segundo o Referencial Básico de Governança do TCU, quanto a auditoria interna, é necessário:

> 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[266].

5.18 O principal objetivo da auditoria interna é, portanto, adicionar valor à organização, de modo que deve envolver agentes com maior conhecimento dos processos de trabalho da entidade. A função de auditoria interna deve ser prevista no âmbito interno da organização, via estatuto que confira a independência necessária para realização dos trabalhos ao responsável por esta atribuição.

5.19 Cabe observar que, nos termos do art. 1º, §1º, da Lei n. 13.303/2016, as normas que exigem a criação de órgão de auditoria interna nas empresas públicas e sociedades de economia mista não são obrigatórias para os entes que possuem receita operacional abaixo de R$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais), como é o caso da Belotur. Porém, apesar de não ser obrigatória a existência do órgão de auditoria interna, sua instituição é uma prática de boa governança importante a ser adotada, ainda que sua organização não siga todos os requisitos previstos na Lei n. 13.303/2016. O estabelecimento da 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[267].

5.20 Outro aspecto que evidencia uma deficiência no controle interno do ente auditado diz respeito às prestações de contas relativas a repasses de recursos públicos para particulares, com o objetivo de fomentar eventos que promovam a atividade turística no município, questão detalhada no tópico 5.1.2 deste relatório. Para a atual análise, verificou-se que, após a reforma administrativa, esse tipo de fomento se tornou uma das principais atividades desenvolvidas pela Belotur, que passou a realizar chamamentos públicos para eventos ligados às estações do ano, para auxílio aos blocos de rua, escolas de samba e blocos caricatos no Carnaval e para auxílio de quadrilhas do Arraial.

5.21 Conforme planilha encaminhada pela empresa[268] e dados compilados na TABELA 5.2, 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).** Já em 2019 foram **219 (duzentos e dezenove)** beneficiados. Ainda, há expectativa de aumento no número de repasses para 2020 conforme entrevistas realizadas com os gestores no decorrer da auditoria, sendo que para o Carnaval de 2020

---

266 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria**. 2ª versão. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

267 Nesse sentido aponta o já citado Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria e o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro De Governança Corporativa (IBGC). INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. São Paulo, SP: IBCG, 2015. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

268 Vide Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 61/2019, em resposta ao Comunicado de Auditoria n. 1/2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

foi previsto crescimento de 42% no valor global do auxílio aos blocos de rua, que passou de R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) em 2019 para R$ 850.000,00 (oitocentos e cinquenta mil reais)[269].

5.22 Em sentido contrário ao aumento do quantitativo de repasses, não houve reforço na área técnica responsável pelo controle financeiro das prestações de contas enviadas pelos particulares a fim de comprovar a boa aplicação dos recursos repassados. Observou-se que, atualmente, existe um funcionário responsável pela autuação e análise financeira das prestações de contas, cedido recentemente por outro órgão da prefeitura e que se encontra próximo da aposentadoria. O mesmo servidor é o responsável pelo atendimento dos subvencionados que, constantemente, necessitam sanar dúvidas a respeito do procedimento de prestação de contas. Assim, verificou-se mal planejamento na força de trabalho da empresa, de modo a existir sobrecarga de trabalho e ausência de segregação de funções no que tange às prestações de contas, gerando atrasos na realização das análises e riscos quanto à sua qualidade.

5.23 Foi verificado, ainda, que o aumento no número de eventos subvencionados por meio de edital foi feito com planejamento deficiente, de modo a gerar dissonância no cumprimento de metas físicas previstas no PPAG. 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.

FIGURA 5.1
Demonstrativo da Execução das Metas Físicas de 2018 e 2019

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Demonstrativo da Execução das Metas Físicas
Exercício 2018
Entidade: 100-PBH
SISTEMA ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO

14/02/2019 09:46:53
Página 246 de 299

UO: 2805 - EMPRESA MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE S/A
UA: 4801 - DIRETORIAS

SEQUÊNCIA	PROGRAMA	AÇÃO	SUB-AÇÃO	PRODUTO	UNIDADE MEDIDA	META PREVISTA ANUAL	META EXECUTADA NO ANO	META EXECUTADA ATÉ ANO	ÍNDICE EFICÁCIA
246	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Promoção e Desenvolvimento do Turismo de Negócios e Apoio à Eventos Culturais e Econômicos	0008 - Capacitação de Profissionais atuantes no Mercado Turístico	Ação realizada	Unidade	3	5	5	166,67 %
Observação a Respeito da Meta: Meta subdimensionada									
245	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Promoção e Desenvolvimento do Turismo de Negócios e Apoio à Eventos Culturais e Econômicos	0009 - Ações de Marketing e Promoção Turística	Ação realizada	Unidade	40	47	47	117,50 %
Observação a Respeito da Meta: Meta subdimensionada									
242	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Promoção e Desenvolvimento do Turismo de Negócios e Apoio à Eventos Culturais e Econômicos	0010 - Investimento em Infraestrutura, Equipamentos e Atrativos Turísticos	Ação realizada	Unidade	2	1	1	50,00 %
Observação a Respeito da Meta: Os valores remanescentes previstos para execução desta subação foram remanejados para outra subação **Restrição:** Orçamentárias e/ou financeiras									
241	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Promoção e Desenvolvimento do Turismo de Negócios e Apoio à Eventos Culturais e Econômicos	0011 - Segmentos e Produtos Turísticos	Ação realizada	Unidade	1	0	0	0,00 %
Observação a Respeito da Meta: Os valores destinados a execução desta subação foram remanejados para execução de outra subação **Restrição:** Orçamentárias e/ou financeiras									
248	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Promoção e Desenvolvimento do Turismo de Negócios e Apoio à Eventos Culturais e Econômicos	0012 - Carnaval de Belo Horizonte (META NÃO CUMULATIVA)	Evento realizado	Unidade	1	1	1	100,00 %
249	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Promoção e Desenvolvimento do Turismo de Negócios e Apoio à Eventos Culturais e Econômicos	0013 - Arraial de Belo Horizonte (META NÃO CUMULATIVA)	Evento realizado	Unidade	1	1	1	100,00 %
250	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Promoção e Desenvolvimento do Turismo de Negócios e Apoio à Eventos Culturais e Econômicos	0014 - Edital de Subvenção à Eventos e Projetos	Evento / Projeto subvencionado	Unidade	25	38	38	152,00 %
Observação a Respeito da Meta: A concessão de subvenções de valores menores permitiu atingir uma quantidade maior de eventos subvencionados.									

269 Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pbh-publica-edital-de-auxilio-financeiro-para-blocos-de-rua-do-carnaval-2020>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Demonstrativo da Execução das Metas Físicas
Exercício 2019
Entidade: 100-PBH
SISTEMA ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO

10/02/2020 16:04:33

Página 260 de 311

UO: 2805 - EMPRESA MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE S/A
UA: 4801 - DIRETORIAS DE TURISMO DE BELO HORIZONTE

SEQUÊNCIA	PROGRAMA	AÇÃO	SUB-AÇÃO	PRODUTO	UNIDADE MEDIDA	META PREVISTA ANUAL	META EXECUTADA NO ANO	META EXECUTADA ATÉ ANO	ÍNDICE EFICÁCIA
246	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo	0008 - Capacitação de Profissionais atuantes no Mercado Turístico	Ação realizada	Unidade	3	4	4	133,33 %
Observação a Respeito da Meta: Meta subdimencionada em função da locação de Vans para a realização do City Tour realizado em maio de 2019.									
245	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo	0009 - Ações de Marketing e Promoção Turística	Ação realizada	Unidade	40	40	40	100,00 %
242	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo	0010 - Investimento em Infraestrutura, Equipamentos e Atrativos Turísticos	Ação realizada	Unidade	1	2	2	200,00 %
Observação a Respeito da Meta: Meta subdimencionada em função da formalização do Convênio - Belotur x Sebrae									
241	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo	0011 - Segmentos e Produtos Turísticos	Ação realizada	Unidade	2	2	2	100,00 %
248	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo	0012 - Carnaval de Belo Horizonte (META NÃO CUMULATIVA)	Evento realizado	Unidade	1	1	1	100,00 %
Observação a Respeito da Meta: Contam despesas empenhadas no mês de dezembro que refere-se aos Blocos do Carnaval de 2020.									
249	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo	0013 - Arraial de Belo Horizonte (META NÃO CUMULATIVA)	Evento realizado	Unidade	1	1	1	100,00 %
250	086 - Fomento ao Turismo de Lazer, Eventos e Negócios	2629 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo	0014 - Edital de Subvenção à Eventos e Projetos (META NÃO CUMULATIVA)	Evento / Projeto subvencionado	Unidade	10	26	26	260,00 %
Observação a Respeito da Meta: Meta subdimencionada, será revisada em 2020									

Fonte: Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/plano-plurianual-ppag/ppag-2018-2021>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

5.24 Ainda em relação às prestações de contas, em consulta aos respectivos autos[270], constatou-se a existência de diversas irregularidades formais recorrentes nos contratos de concessão de auxílio financeiro firmados pela empresa[271]. Trata-se de detalhes que não devem ser ignorados pelo sistema de controle interno.

5.25 Outra falha identificada no sistema de controle interno diz respeito à atuação do CA na gestão de riscos e na avaliação do controle interno da empresa. Conforme apontado no Manual de Regras de Governança divulgado pela empresa: "O Conselho de Administração e a Diretoria Executiva serão os responsáveis por lidar com a incerteza e os fatores de riscos da empresa". Tal previsão está de acordo 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.

5.26 Porém, não se verificou o monitoramento e a avaliação do controle interno nem a gestão de riscos na prática do Conselho da empresa. Ao analisar as atas[272] do CA, nas reuniões ordinárias realizadas (111ª a 119ª reunião) durante o período auditado, não se observou nenhuma discussão, proposta ou deliberação acerca do controle interno ou da gestão de risco. Nota-se que as reuniões trataram, em sua maioria, de nomeações e destituições de diretores da empresa, com ocasionais alterações nas carreiras e na remuneração do pessoal. Somente na 115ª reunião, de 19/6/2018, foram

270 Cujo acesso foi solicitado por meio do Comunicado de Auditoria n. 3/2019.

271 A título exemplificativo, pode-se mencionar os autos dos processos de prestação de contas 01-028.689/18-48, 01-028-910/18-21, 01-028.548/18-16, 01-028818/18-99, 01-028.922/18-00 e 01-028.821/18-01, que tratam de contratos de repasse em que não constam data de assinatura; e os 01-038581/19-18, 01-045.734/18-47 e 01-038561/18-00, que tratam de contratos em que não constam assinatura.

272 Vide Anexo V deste relatório.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

aprovados por unanimidade diversos documentos de governança corporativa pelo Conselho, mas não foi registrado nenhum tipo de debate acerca do conteúdo de tais documentos.

5.27 As práticas previstas no Manual de Regras de Governança da Belotur, tais como "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.

5.28 Verificou-se, ainda, que um dos principais riscos ao qual a empresa encontra-se sujeita atualmente, decorrente da ACP 0010445-29.2018.5.03.0005, não foi objeto de deliberação pelo Conselho a fim de se elaborar, por exemplo, um plano de gestão de riscos capaz de mitigar a situação. Outra prática de controle que deveria ser realizada pelo CA e que não se observa nas atas diz respeito ao Programa Anual de 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, inciso I e III, do estatuto social.

5.29 Quanto ao risco citado, decorrente da ACP 0010445-29.2018.5.03.0005, trata-se de ação judicial que busca a reintegração de todos os empregados demitidos em razão da reforma administrativa ocorrida na empresa. Observou-se nos autos dessa ação que um dos motivos que levou à sua propositura, bem como à sua procedência em 1ª e 2ª instância, pode ser atribuído à fragilidade do controle interno da empresa, vide tópico 4.3.

5.30 Devido à extinção de carreiras no decorrer da reforma administrativa, foram demitidos de maneira indiscriminada os ocupantes de cargos de nível médio ou inferior na Belotur. Porém, a empresa não identificou que, alguns dos empregados demitidos eram detentores de estabilidade, o que pode ser atribuído à falta de planejamento e ausência de análise individualizada de cada procedimento de demissão, algo que poderia ser evitado pela existência de controle interno relativo à gestão de pessoas mais robusto, capaz de mapear a situação de cada funcionário.

5.31 Esse fato gerou prejuízos financeiros importantes para a empresa, conforme se constata dos autos do processo judicial, onde se observou que foi necessário 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 com um servidor detentor de estabilidade, além de 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.

5.32 Além disso, a maneira como as demissões foram efetivadas foi considerada irregular em 1ª e 2ª instância, o que se confirmado nas instâncias superiores, ocasionará a reintegração dos outros 43 (quarenta e três) empregados efetivos demitidos e não detentores de estabilidade, com o pagamento de todas as verbas contratuais devidas desde o afastamento até a reintegração efetiva, além das custas processuais e honorários advocatícios, nos termos da sentença proferida. Esse risco parece não ter sido devidamente tratado pela alta administração da empresa, conforme mencionado anteriormente. Em reunião realizada junto à Assessoria Jurídica da empresa, foi informado que não existe um plano de contingência definido para o caso de a decisão judicial se confirmar, ainda que haja o reconhecimento de que a reintegração dos empregados com o pagamento de verbas retroativas possa comprometer seriamente as atividades da Belotur, representando um risco importante a ser gerido pelo sistema de controle interno. A fragilidade no controle interno relativo à gestão de pessoas encontra-se evidenciada, ainda, pelos achados de auditoria constantes do tópico 4.3 deste relatório.

5.33 Destaca-se, por fim, a desatualização e indisponibilidade de diversos documentos obrigatórios relativos à transparência das empresas públicas, constatado no item 4.4 do presente

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

relatório. 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

5.34 Pode-se destacar quatro causas que motivam esse achado: 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.

5.35 Como efeitos da situação de fragilidade do controle interno podem ser citados os achados de auditoria relativos à conformidade com as normas de transparência e de gestão de pessoas, vide tópicos 4.3 e 4.4. Ainda, o controle interno pouco efetivo representa diversos riscos para as atividades de uma empresa pública, tais como: 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

5.36 Como boa prática no âmbito do controle interno, é possível citar a atuação do Conselho Fiscal da empresa. Verificou-se nas atas das reuniões do conselho que, na análise anual das contas da empresa, os conselheiros fazem apontamentos, trazem propostas e sugerem melhorias, sendo assistido por auditoria independente que produz relatório quanto as contas anuais.

Conclusão

5.37 Conclui-se, portanto, que a Belotur possui fragilidades em seu sistema de controle interno que podem comprometer o desempenho de suas atividades, dificultando que ele atue de maneira efetiva, eficiente e minimizando os riscos de fraudes e desperdício de recursos.

Recomendações

5.38 Ante o exposto, a fim de efetivar um sistema de controle interno no âmbito da Belotur, propõe-se as seguintes recomendações:

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.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Benefícios esperados

5.39 Espera-se com a implementação dessas recomendações a consolidação do sistema de controle interno no âmbito da Belotur de modo a mitigar os riscos aos quais a empresa se submete no exercício de suas atividades.

5.1.2 Sistema de avaliação das prestações de contas

5.40 Identificou-se que os sistemas de controle da empresa apresentam fragilidades significativas no tocante à sua capacidade de avaliar tempestivamente as prestações de contas apresentadas pelos empreendedores beneficiados por programas da empresa de concessão de auxílio financeiro para realização de atividades com potencial turístico.

Critérios

5.41 A respeito dos critérios utilizados, baseou-se no art. 70, parágrafo único da CRFB/1988[273], que dispõe sobre a obrigação de prestar contas que recai sobre qualquer agente que utilize recursos públicos. De forma simétrica, o mesmo dispositivo foi reproduzido na CEMG/1989[274]. Em âmbito municipal, o tema foi tratado no Decreto Municipal n. 10.710, de 28 de junho de 2001.

Evidências / Análises

5.42 Em análise aos dados apresentados[275], constatou-se que, durante todo o período de referência – entre 2017 e 2019 –, a empresa auxiliou financeiramente, com recursos públicos, a realização de pelo menos 435 (quatrocentos e trinta e cinco) atividades com potencial turístico para o município. Foi solicitado acesso físico aos autos dos processos administrativos referentes aos instrumentos de concessão do recurso a eventos e às respectivas prestações de contas de cada um desses eventos[276].

5.43 Em exame aos autos apresentados, foi realizado levantamento acerca das 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[277].

---

273 CRFB/1988, art. 70, parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

274 CEMG/1989, art. 74, §2º - Prestará contas a pessoa física ou jurídica que: I - utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta; ou II - assumir, em nome do Estado ou de entidade da administração indireta, obrigações de natureza pecuniária.

275 Foram analisados os dados da planilha *Item 6 – TCE-MG INSTRUMENTOS DE SAÍDA – FINAL.xlsx*, anexa ao Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 61/2019, apresentado em resposta ao Comunicado de Auditoria n. 1/2019.

276 Vide Comunicado de Auditoria n. 3/2019.

277 Em reunião realizada com a equipe da Gerência de Administração e Logística e da Coordenadoria de Prestação de Contas, em 12/12/2019, foi apresentado o fluxo de trabalho adotado pelo técnico da Belotur responsável pela avaliação das prestações de contas apresentadas pelos beneficiários dos recursos repassados pela empresa. Em análise à documentação apresentada, caso o técnico constate a insuficiência de alguma informação que comprometa

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

5.44 Com fulcro nas datas de assinatura de cada contrato e nas datas de encerramento da prestação de contas de cada contrato, foram produzidos indicadores para avaliar a relação entre os novos contratos de auxílio financeiro firmados e as prestações de contas encerradas num dado período. Com base nas datas de entrega das prestações de contas de cada contrato, nas datas de encerramento das prestações de conta e nas datas de emissão de pendência, foram produzidos indicadores para avaliar o tempo médio necessário para que os técnicos responsáveis encerrem uma prestação de contas, por ano. 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.

5.45 A TABELA 5.1 demonstra a proporção entre novos contratos de concessão de auxílio financeiro contraídos por ano do período de referência:

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 Encerradas	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.

5.46 Conforme se afere da TABELA 5.1, durante o período de referência, a Belotur contraiu, com empreendedores do setor privado, 435 (quatrocentos e trinta e cinco) contratos de concessão de auxílio financeiro. Contudo, no mesmo período, foram encerradas apenas 146 (cento e quarenta e seis) prestações de contas decorrentes dos contratos de concessão de auxílio financeiro. Nesse sentido, para cada prestação de contas encerrada, a empresa firmava 2,98 novos contratos e, por consequência, elevava seu estoque de prestações de contas pendente.

5.47 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.

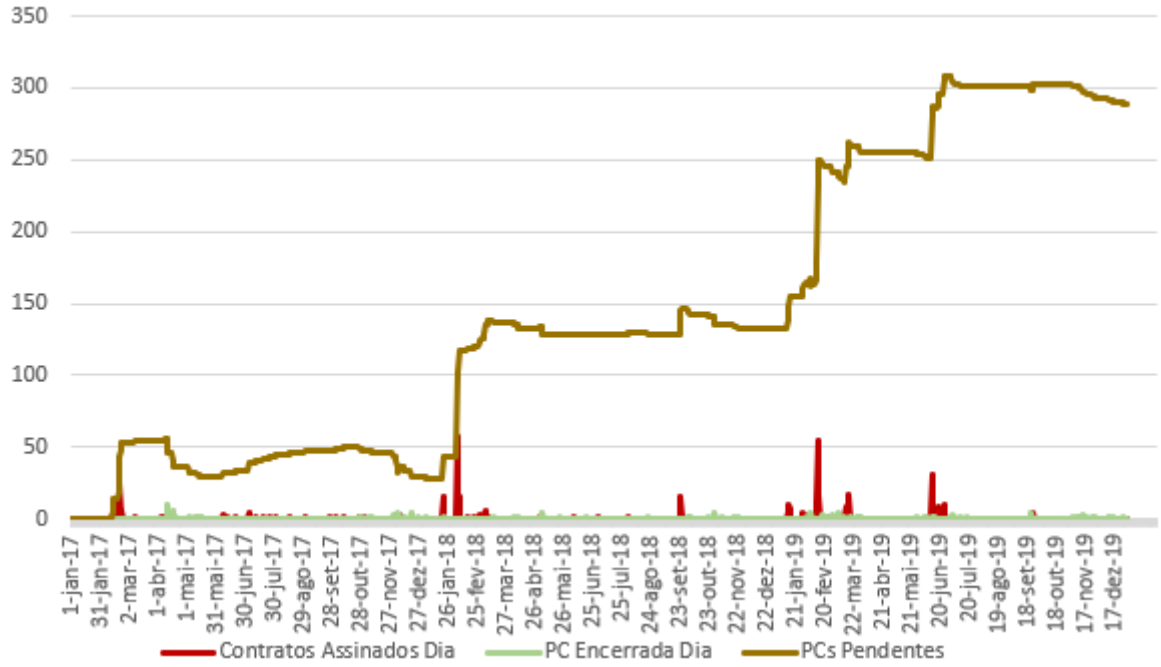
5.48 Isso significa que o número de auxílios financeiros concedidos por ano aumentou em quase três vezes; ao tempo em que sua capacidade de analisar as respectivas contas aumentou apenas marginalmente. O resultado foi o aumento do estoque de processos administrativos de prestação de contas pendentes de avaliação pela Belotur ao longo do período de referência.

5.49 A FIGURA 5.2 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:

a corretude das contas prestadas, a empresa emite uma "pendência" em face do agente tomador do recurso, conferindo-lhe um prazo para regularizar a insuficiência constatada.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

FIGURA 5.2
Série Histórica do Estoque de Prestações de Contas Pendentes de Análise



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

5.50 A análise da FIGURA 5.2 demonstra que, durante o exercício de 2017, a Belotur manteve um estoque que oscilou entre 30 e 50 prestações de contas pendentes de avaliação. No ano seguinte, em 2018, esse estoque praticamente passou a oscilar entre 130 e 150. Enfim, no exercício de 2019, esse estoque ultrapassou as 300 contas pendentes de avaliação[278]. Ou seja, o estoque avaliado aumentou em cerca de seis vezes durante o período de referência, consequência direta das alterações apontadas na TABELA 5.1, o que expõe as fragilidades do sistema de avaliação das prestações de contas da Belotur.

5.51 A TABELA 5.2 foi elaborada a partir do número de dias entre a entrega da prestação de contas pelo empreendedor beneficiado pelo recurso, e a data de encerramento da prestação de contas pela Belotur, e representa o tempo médio despendido pela empresa na avaliação de cada prestação de contas:

278 O período de referência compreendeu os contratos de concessão de auxílio financeiro assinados entre 1º/1/2017 e 1º/10/2019, bem como as prestações de contas encerradas entre 1º/1/2017 e 31/1/2020. Nesse sentido, o estoque de prestações de contas pendentes apresentado não considera a concessão de auxílios assinada em datas anteriores a 1º/1/2017 ou posteriores a 1º/10/2019. Contudo, a série histórica considera o encerramento das prestações de contas após 1º/10/2019, o que ensejou uma subestimação do estoque real entre 1º/10/2019 e 31/1/2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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.

5.52 De acordo com a TABELA 5.2, a Belotur demorava, em média, durante o período de referência, 281 (duzentos e oitenta e um) dias para avaliar cada prestação de contas de seu estoque. Também, pode-se afirmar que esse prazo aumentou dos contratos firmados em 2017 para os assinados em 2018, quando a empresa demorava 179 (cento e setenta e nove) dias para encerrar cada prestação de contas e passou a precisar de 400 (quatrocentos) dias. Não se pode fazer afirmações sobre o tempo médio para encerramento das contas de repasses efetuados no exercício de 2019, pois não há, nos dados levantados, nenhum encerramento de prestação de contas de contratos assinados durante esse ano.

5.53 Outra inferência que pode ser feita é em relação ao atraso que a existência de pendências gera no encerramento da prestação de contas, uma vez que a constatação de alguma irregularidade na documentação apresentada pelo empreendedor beneficiado pelo recurso implica abertura de vista para correção da inconsistência. De acordo com a TABELA 5.2, um processo de prestação de contas com pendência demora, em média, 165 (cento e sessenta e cinco) dias a mais para ser encerrado em comparação a um processo que não tenha pendência.

5.54 Conforme ressaltado no tópico 5.1.1, existe somente um funcionário responsável pela autuação e análise financeira das prestações de contas, cedido recentemente por outro órgão da prefeitura e que se encontra próximo da aposentadoria, o que denota a fragilidade do sistema de avaliação de contas da empresa, incapaz de enfrentar de forma adequada o estoque de contas pendentes de avaliação.

Causas / Efeitos

5.55 A fragilidade identificada pela equipe no sistema de avaliação das prestações de contas da Belotur pode ser alinhada ao descompasso entre o número de contratos de repasse firmados e a capacidade de a empresa avaliar as respectivas contas tempestivamente. No período de referência, conforme exposto na TABELA 3.1, a Belotur aumentou o número de auxílios financeiros concedidos, sem o incremento de sua capacidade de analisar as contas apresentadas. Essa defasagem culminou no aumento do estoque de prestações de contas pendentes de análise da entidade, conforme exposto na FIGURA 5.2.

5.56 Isso reflete a organização interna deficiente da empresa, uma vez que essa alteração no modelo de negócios da Belotur, consubstanciada no aumento de contratos de repasse de recursos firmados, deveria ser acompanhada de um fortalecimento de sua capacidade de analisar as contas prestadas. Afinal, uma consequência lógica do aumento do número de auxílios concedidos é, por determinação constitucional, a elevação do número de prestações de contas apresentadas.

5.57 Conforme apontado nos itens 4.1 e 4.2, a Belotur empreendeu uma reforma administrativa em sua estrutura e promoveu alterações significativas no seu quadro de pessoal. Essas

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

modificações não contemplaram, contudo, as necessidades de fortalecimento do setor de avaliação de prestação de contas. Trata-se de demandas que não apenas eram previsíveis, em decorrência da modificação da estratégia de negócios da Belotur; como também já podiam ser verificadas em meados de 2018, época da reforma, vide aumento dos estoques demonstrado na FIGURA 5.2.

5.58 Também, pode-se apontar a capacitação insuficiente dos particulares tomadores dos 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, de acordo com a TABELA 5.2, em média, em 165 (cento e sessenta e cinco) dias. Posto isso, o excesso de inconsistências nas prestações apresentadas enseja atrasos desnecessários no tempo médio de encerramento, o que agrava o estoque de contas pendentes de análise da empresa.

5.59 Disso tudo, o principal efeito negativo identificado é a perpetuação de um estoque de prestação de contas pendentes de análise que, mantida a capacidade atual de análise das contas, nunca será equacionado[279]. Em primeiro lugar, isso acarreta incerteza quanto à efetividade da aplicação dos recursos públicos e, por consequência, das próprias políticas públicas relacionadas ao repasse dos recursos, uma vez que a posição da Belotur quanto à adequação das aplicações e ao cumprimento dos objetivos previstos é intempestiva.

5.60 Em segundo lugar, essa demora na análise das contas possibilita que diversos ciclos de uma mesma política de auxílio financeiro ocorram sem que as contas da etapa anterior tenham sido aprovadas. Nesse sentido, verifica-se a possibilidade de 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.

5.61 Tome-se como exemplo os dados da TABELA 5.3:

TABELA 5.3
Datas das Prestações de Contas do Bloco de Rua "Tamborins Tantãs", de 2018 a 2020

Objeto	Nome do Evento	Data		
		Assinatura do Contrato	Entrega da Prestação de Contas	Aprovação da Prestação de Contas
Carnaval - Bloco de Rua	BLOCO TAMBORINS TANTÃS	5/2/2018	25/4/2018	19/3/2019
Carnaval - Bloco de Rua	TAMBORINS TANTÃS	13/2/2019	9/4/2019	-
Carnaval - Bloco de Rua	TAMBORINS TANTÃS	fev/2020		

Fonte: Elaboração própria com dados da Portaria Belotur n. 12/2020 e do Anexo I.

5.62 O empreendedor beneficiado entregou a prestação de contas dos recursos recebidos de 2018 em 25/4/2018, mas só recebeu quitação da Belotur em 19/3/2019, 328 (trezentos e vinte e oito) dias depois. Como o mesmo empreendedor concorreu no edital do ano seguinte, ele firmou contrato para receber novos recursos com a empresa em 13/2/2019, ou seja, antes de suas contas anteriores terem sido aprovadas, conforme dados do Anexo I. Da mesma forma, verifica-se na Portaria

279 De forma semelhante, o TCU entendeu, nos autos das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2018 (item 2.3.5.1.1), pela necessidade de reformulação da gestão de prestação de contas do Ministério da Cultura, após identificar aumento de aproximadamente 28% no estoque de contas pendentes de análise entre 2017 e 2018. Em outro processo, chegou a proferir decisão obrigando a União a limitar o número de projetos incentivados em cada semestre à capacidade de análise das prestações de contas pelo órgão competente demonstrada no semestre anterior, vide Acórdão n. 12.157/2018.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Belotur n. 12/2020 que o mesmo empreendedor recebeu auxílio decorrente do edital de 2020, tendo assinado contrato em fevereiro de 2020, oportunidade em que suas contas de 2019 ainda não haviam sido aprovadas.

5.63 Em terceiro lugar, a demora provoca insegurança jurídica para os tomadores do recurso, uma vez que o longo prazo para encerramento das prestações de contas dificulta o exercício do contraditório em eventual manifestação do particular em sede de pendência apontada pela empresa no curso da avaliação tardia das contas apresentadas.

Conclusão

5.64 Constataram-se deficiências no sistema de avaliação das prestações de contas da Belotur, pois a empresa não demonstrou ser capaz de analisar as contas prestadas no mesmo ritmo em que assumia novos compromissos de apoio financeiro, multiplicando, em um curto espaço de tempo, o estoque de processos de prestação de contas pendentes de avaliação e colocando em cheque a efetividade do modelo de negócios adotado, que em grande medida se ancora na concessão de auxílio financeiro ao setor privado para incentivo do turismo.

Recomendações e benefícios esperados

5.65 Ante o exposto, recomenda-se que a Belotur:

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

5.66 Este item vislumbra evidenciar se foram verificadas deficiências no monitoramento e na avaliação dos programas, projetos e ações dos principais instrumentos de planejamento da Belotur, contrariando uma das práticas estipuladas no seu Manual de Regras de Governança[280]: "monitorar o cumprimento da estratégia, missão, visão, negócio e valores da Belotur".

Critérios

5.67 Para identificar tais deficiências, os seguintes critérios foram utilizados:

[280] Manual de Regras de Governança da Belotur, 2018, p. 9.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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 (item 6.1), 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

5.68 Como estratégia metodológica, optou-se pela aplicação dos métodos de pesquisa documental e pesquisa não experimental[281]. Na coleta de dados, foram adotadas as técnicas de

[281] Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União. 2010, p. 63.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

entrevista, questionário e de utilização de dados existentes. Já no procedimento de análise dos dados obtidos, utilizou-se das técnicas de análise de conteúdo e de triangulação[282].

5.69 Assim sendo, foi aplicado um questionário[283] à Belotur sobre a realização do monitoramento de cada um de seus principais instrumentos estratégicos. As possíveis respostas objetivas sobre cada um deles eram "monitora", "monitora parcialmente" ou "não monitora". Se as respostas fossem "monitora" ou 'monitora parcialmente", era necessário apresentar o meio pelo qual o monitoramento é realizado. Embora o questionário não tivesse a opção de justificar o "não monitoramento", a Belotur assim o fez quando julgou necessário.

5.70 As respostas objetivas da Belotur a esse questionário foram sintetizadas na TABELA 5.4, a seguir:

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

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos nos Ofícios Belotur/DRAF/TCEMG n. 89/2019 e 18/2020.

5.71 Antes de adentrar na análise das respostas desse questionário, cumpre destacar 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.[284] (grifos aditados)

> A governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008:
> a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
> b) 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

[282] A estratégia metodológica, a coleta de dados e a análise dos dados obtidos foram extraídas do Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p. 62-67.

[283] Vide Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 18/2020, disponível no Anexo IV.2; e Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 89/2019, disponível no Anexo IV.5.

[284] Tribunal de Contas da União. Dez Passos para a Boa Governança. 2014, p. 5.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

> 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.[285] (grifos aditados)

5.72 Ressaltada a importância do monitoramento cabe, inicialmente, analisar a resposta da Belotur de que não o realiza nas ações previstas no PDITS e no PMKT. Essa falta de monitoramento está em desacordo com os seus Planos de Negócios que, tanto em 2018 quanto em 2019, consideraram o PDITS e o PMKT importantes instrumentos de planejamento que constituem a "base de informações estratégicas da Belotur[286]".

5.73 Em relação aos programas e ações recomendados no plano de ação proposto pelo PDITS (p. 562 a 590), embora a Belotur tenha justificado o seu não monitoramento em virtude da 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. Uma das consequências dessa ausência de monitoramento e avaliação explicita-se na não atualização do próprio PDITS, prevista para o ano de 2017[287].

5.74 Além disso, a versão preliminar da AAE[288], 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. Convém mencionar que a AAE é um parâmetro pertinente de análise, pois, segundo o sítio da Belotur, tem por objetivo:

> fornecer 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.[289]

5.75 Nesse sentido, outra evidência encontrada relaciona-se com a responsabilidade atribuída à Belotur de realizar o monitoramento e coordenação das ações do PDITS[290]. A AAE[291] reforçou a importância de se iniciar a viabilização de uma Unidade de Coordenação de Programas, sob a responsabilidade da Belotur, para promover o desenvolvimento de um sistema de monitoramento efetivo de diversas ações no âmbito do turismo, inclusive dos programas e projetos de uma versão atualizada do PDITS[292]. Portanto, evidencia-se a fragilidade do argumento que tentou justificar o não monitoramento do PDITS.

---

285 Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança, 2014, p. 30.

286 Plano de Negócios da Belotur, 2018, p. 1.

287 Atualização estava prevista para 2017 (AAE, 2019, p. 542, Anexo VI.6).

288 Realizada pela Belotur por meio do Convênio SICONV n. 822671/2015, celebrado com o Ministério do Turismo, no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur.

289 Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur/avaliacao-ambiental-estrategica-de-belo-horizonte>>. Acesso em: 1º abr. 2020.

290 PDITS, 2012, p. 652 (Anexo VI.5).

291 Insta destacar que conforme especificado no item II.2.16, p. 16, peça n. 10, o programa Prodetur Nacional foi descontinuado em 2018, desta forma, as atribuições e responsabilidades da Belotur frente às ações elencadas pela AAE se limitam a sua responsabilidade enquanto Órgão Central do Sistema de Turismo.

292 AAE, 2019, p. 625 (Anexo VI.6).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

5.76 No que diz respeito ao PMKT, a Belotur afirmou que não realiza o seu monitoramento. Essa falta de monitoramento revela outra contradição com os seus próprios Planos de Negócios de 2018 e 2019. Nesses Planos, encontra-se a seguinte declaração:

> para a elaboração dos "Programas, Projetos e Ações para 2018", foram consolidadas as metas do Plano de Governo 2017-2020 (TAP´s[293] e Contrato de Metas), bem como **as ações estratégicas do Plano de Marketing Turístico da cidade de Belo Horizonte ainda não realizadas**[294]. (grifos aditados)

5.77 Percebe-se que uma das fontes para elaboração dos Programas, Projetos e Ações de cada Plano de Negócios são as ações estratégicas do PMKT ainda não realizadas, vide tópico 4.1 deste relatório. Entretanto, se a Belotur afirma que não realiza o seu monitoramento, de que maneira verifica quais ações estratégicas foram ou não realizadas? Para isso, seria imperioso algum tipo de monitoramento, o qual, segundo a empresa, inexiste.

5.78 Nesse contexto, a AAE, apesar de apontar o PMKT como um dos componentes positivos (denominados "forças") de uma matriz *Swot*[295][296] que visa analisar a "implementação das políticas de desenvolvimento global e dos planos estruturantes do turismo", também revela os pontos negativos correlatos (denominados "fraquezas"), dentre eles, aponta justamente a deficiência dos processos de monitoramento da evolução dos seus programas e projetos estruturantes.

5.79 Já em relação ao Planejamento Estratégico 2017-2021, a Belotur, em resposta ao questionário, afirmou que monitora parcialmente os seus resultados nos Relatórios de Atividades Anuais[297] e nos Contratos de Metas[298] de 2017, 2018 e 2019. Constata-se que esse monitoramento configura-se parcial, pois, conquanto algumas ações executadas pela empresa estejam nesses dois instrumentos de monitoramento e de prestação de contas, não é possível aferir, por meio deles, quais ações deixaram de ser executadas, ou se o foram apenas parcialmente. 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 entres eles e o efetivo monitoramento de seus impactos pela empresa, órgãos de controle e sociedade.

5.80 Outrossim, a Belotur também respondeu que realiza o monitoramento parcial, por meio do Relatório de Atividades Anuais, de suas competências elencadas nos artigos 3º e 5º da PolMT que, por sua vez, estabelecem os objetivos gerais para o desenvolvimento e fomento do setor turístico. Nota-se que esses Relatórios de Atividades não suprem a ausência do PlaMT, previsto no art. 6º da PolMT, o qual teria a função de ordenar as ações do setor público para o desenvolvimento da atividade turística.

---

293 Termo de Abertura de Projetos que fazem parte do Programa de Metas de Gestão 2017-2021 da PBH.

294 Plano de Negócios da Belotur, 2018, p. 3. O mesmo texto encontra-se no Plano de Negócios de 2019, com a atualização do ano.

295 AAE, 2019, p. 542 (Anexo VI.6).

296 O termo SWOT, em inglês, significa Strengths (Forças), Weaknesses (Fraquezas), Opportunities (Oportunidades) e Threats (Ameaças). A análise SWOT consiste em um instrumento de pesquisa a partir do qual são coletados dados e informações relevantes que caracterizam o ambiente interno ou endógeno (forças e fraquezas) e o ambiente externo ou exógeno (oportunidades e ameaças) (AAE, 2019, p. 67, Anexo VI.6).

297 Vide Anexos IV.2.1 (Relatório de Atividades Anuais 2017-2018 - Perguntas 9, 11, 12 e 13), IV.2.2 (Relatório de Atividades Anuais 2019 - Perguntas 9 e 13).

298 Vide Anexos IV.2.3 (Contrato de Metas 2017 - Pergunta 13 e 14), IV.2.4 (Contrato de Metas 2018 - Perguntas 13 e 14) e IV.2.5 (Contrato de Metas 2019 - Perguntas 13 e 14).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

5.81 Dessa forma, a implementação de um PlaMT, com a previsão de ações e atribuições das respectivas responsabilidades para executá-las, seria o instrumento mais adequado para aprimorar o monitoramento do cumprimento de seus objetivos da PolMT.

5.82 No que concerne ao seu Plano de Negócios, realizado anualmente, a Belotur afirmou que realiza o seu monitoramento por meio dos Relatórios de Atividades Anuais. Contudo, não é possível identificar, nesses relatórios, quais os programas e subprojetos dos Planos de Negócios de 2018 e 2019 que foram ou não executados, conforme apontado no tópico 4.1 deste relatório.

5.83 Esses Relatórios de Atividades Anuais não demonstram a ligação das atividades realizadas com os programas ou subprojetos elencados nos Planos de Negócios, comprometendo o seu monitoramento. Como exemplo dessa falta de integração entre os Relatórios de Atividades e os Planos de Negócios, o projeto de "capacitação on-line de profissionais atuantes no mercado turístico[299]" consta no Plano de Negócios 2018 e 2019 e, todavia, no Relatório de Atividades, não há qualquer menção sobre ele.

5.84 Por fim, não obstante a realização do monitoramento, pela Belotur, de seus Programas e Ações no PPAG 2018-2021[300] por meio de um relatório de metas físicas e financeiras, foram identificadas deficiências no monitoramento da subação "Capacitação de Profissionais atuantes no Mercado Turístico"[301].

5.85 Mediante a aplicação, pela equipe de auditoria, de um questionário[302] sobre as ações de capacitação realizadas pela empresa no âmbito do turismo, verificou-se que a meta física de efetivar três ações de capacitação por ano (2018 e 2019) não refletia a realidade das ações executadas pela Belotur no âmbito dessa subação. Tratava-se, na realidade, de três tipos de ações: cursos, palestras e *city tours*. Por conseguinte, em 2018 foram realizadas 34 ações de capacitação e, em 2019, 33.

5.86 Entretanto, em dezembro de 2019, na revisão anual do PPAG 2018-2021, conforme determina a Lei Municipal n. 11.098/2017[303], a Belotur alterou a unidade de medida para o número de ações de capacitação realizadas para os anos de 2020 e 2021, tornando-a mais adequada para um efetivo monitoramento.

5.87 Não obstante a revisão da unidade de medida no PPAG, constatou-se que apenas 10% dessas ações de capacitação realizadas pela empresa, no período de 2017 a 2019[304], possuíam alguma avaliação de satisfação dos participantes, o que prejudica sobremaneira o monitoramento da eficácia e efetividade dessas ações.

---

299 Plano de Negócios da Belotur, 2018, p. 14.

300 O PPAG 2018-2017 foi disciplinado pela Lei Municipal n. 11.098/2017. As suas revisões podem ser consultadas em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/plano-plurianual-ppag/ppag-2018-2021>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

301 Essa subação n. 8 pertence à ação n. 2629, "Desenvolvimento e Promoção do Turismo".

302 Vide Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 89/2019, disponível no Anexo IV.5.

303 Lei Municipal n. 11.098/2017, art. 13 - O Poder Executivo enviará à Câmara Municipal, concomitantemente à Proposta de Lei Orçamentária Anual, projeto de lei de revisão do PPAG, que conterá: I - demonstrativos atualizados do Anexo do PPAG, contendo as inclusões, exclusões e alterações, qualitativas ou quantitativas, efetuadas em programas, indicadores e ações; II - demonstrativo de programas e ações incluídos e excluídos, com a exposição sucinta das razões que motivaram a alteração. Parágrafo único - A exclusão, inclusão ou alteração de programas e ações constantes desta lei serão propostas pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual, de projeto de lei específico ou de créditos especiais.

304 Vide Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 18/2020, disponível no Anexo IV.2; e Ofício Belotur/DRAF/TCE-MG n. 89/2019, disponível no Anexo IV.5.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

5.88 Por fim, apurou-se, conforme apontado no tópico 5.2 deste relatório, deficiências no processo de análise de prestações de contas dos recursos repassados pela empresa, os quais totalizam mais de R$ 11 milhões no período de 2017 a 2019, o que compromete o monitoramento da efetividade das atividades subvencionadas. Ainda, conforme apurado no tópico 3.3, o monitoramento dos impactos econômicos das atividades subvencionadas é apenas parcial, contemplando apenas atividades relacionadas ao Carnaval e ao Arraial, não havendo, contudo, avaliação dos resultados dos demais eventos subvencionados pela empresa, o que também compromete o monitoramento dos resultados desse tipo de política pública.

Causas / Efeitos

5.89 Dentre as possíveis causas geradoras dessas deficiências no sistema de monitoramento da Belotur, podem-se especificar as seguintes: 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.

5.90 Sendo assim, todas essas deficiências no monitoramento apontadas acima prejudicam a execução dos programas, projetos e ações planejados pela Belotur, bem como a avaliação de seus impactos no setor turístico. Para mais, essa situação debilita tanto as possíveis revisões do planejamento durante sua execução, quanto o planejamento de futuras ações da empresa.

5.91 No entanto, compete mencionar que a Belotur realiza, de fato, o monitoramento do Contrato de Metas. Trata-se de um 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[305]. Além disso, consta a data prevista de entrega, atribuições claras de responsabilidade sobre as ações e as justificativas para eventuais atrasos.

5.92 O monitoramento efetivo desse instrumento, realizado em conjunto pela Belotur, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e SMPOG, a quem compete a coordenação desse monitoramento[306], resultou no cumprimento da quase totalidade das metas, desde 2017 até 2019.

Conclusão

5.93 Em suma, 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

---

305 Lei Municipal n. 11.065/2017, Seção V.

306 Decreto Municipal n. 16.682/2017, art. Art. 41 – A Subsecretaria de Planejamento e Orçamento tem como competência coordenar a elaboração e a execução da estratégia de Governo, do PPAG, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e da Lei Orçamentária Anual – LOA –, com atribuições de: (...) III – coordenar o processo de pactuação, formalização, monitoramento e avaliação do Contrato de Metas e Desempenho.

Lei Municipal n. 11.065/2017, art. 23 - É condição para a assinatura, a revisão e a renovação do Contrato de Metas e Desempenho o pronunciamento favorável da SMPOG quanto ao pleno atendimento das exigências estabelecidas nesta seção e à compatibilidade das metas acordadas com os pactuados, na forma definida em decreto.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

5.94 Destarte, para aprimorar o sistema de monitoramento de seus principais instrumentos de planejamento, recomenda-se que a Belotur:

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;

5.95 Espera-se com a efetivação dessas medidas 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.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

6 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

6.1 Nos termos da Resolução TCE-MG n. 16, de 5 de outubro de 2011, a versão preliminar do relatório de auditoria operacional, peça n. 1 e anexos (peça n. 2), foi encaminhada ao gestor responsável, que se manifestou oportunamente no prazo definido pelo Conselheiro-Relator.

6.2 Os comentários encaminhados pelo gestor, vide peça n. 7, foram analisados conforme peça n. 10 e contribuíram para o aperfeiçoamento de algumas recomendações inicialmente apresentadas no Relatório Preliminar e consolidadas no item 8 deste relatório.

6.3 Importa consignar que as recomendações n. 7, 16 e 29 foram retiradas deste Relatório Final, ao tempo em que recomendações n. 8, 12, 17, 20 e 22 foram alteradas em face das ponderações apresentadas pelo Diretor-Presidente da Belotur. Todas as demais determinações e recomendações foram ratificadas.

6.4 Por fim, cabe informar que a implementação das determinações e recomendações constantes deste Relatório Final de Auditoria será devidamente verificada por intermédio do monitoramento do Plano de Ação a ser elaborado pela Belotur após o julgamento desta auditoria operacional pelo órgão colegiado competente. No Plano de Ação a ser apresentado a esta Corte de Contas, o gestor deverá evidenciar as medidas a adotar e o respectivo cronograma, nos termos dos arts. 8º, 9º e anexo da Resolução TCE-MG n. 16/2011.

6.5 Ressalte-se que mesmo as ações que já tenham sido implementadas deverão ser incluídas no Plano de Ação, tendo em vista que o cumprimento das determinações e das recomendações será avaliado na fase de monitoramento da auditoria.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

7 CONCLUSÃO

7.1 O resultado desta Auditoria aponta que as atividades desenvolvidas pela Belotur se desalinham, em alguns aspectos, dos princípios balizadores da PolMT, notadamente a descentralização e o desenvolvimento econômico e social justo e sustentável. Quanto ao aspecto geográfico da descentralização, identificou-se que as atividades turísticas fomentadas se concentram na regional Centro-Sul do município. Em relação à descentralização sob um viés administrativo, verificou-se oportunidade de melhorias na atuação do Comtur, no funcionamento dos CATs e na integração com os demais órgãos e entidades gestores de produtos turísticos municipais, conforme item 3.2.

7.2 Em relação ao desenvolvimento econômico e social justo e sustentável, verificou-se a pouca adesão das ações da empresa às disposições do AAE e do PDITS, instrumentos de planejamento focados no turismo sustentável. Também, constatou-se que os impactos econômicos de algumas ações não são adequadamente mensurados, bem como uma baixa integração dos sistemas de informação do segmento do turismo, vide item 3.3.

7.3 Contudo, quanto ao princípio da livre iniciativa, conclui-se que as atividades desenvolvidas pela empresa são adequadas, na medida em que viabilizam o acesso de empreendedores ao mercado do turismo, minimizando obstáculos de ordem financeira, vide item 3.1.

7.4 Também, apurou-se que existem deficiências nos instrumentos de planejamento que norteiam as ações da Belotur, bem como deficiências no planejamento da força de trabalho e pouca profissionalização na área de recursos humanos, especialmente, em questões importantes da gestão estratégica de gestão de pessoas. Essa situação compromete a capacidade de governança da organização, expondo-a a riscos, tais como o excesso de servidores em determinadas unidades ou a escassez em outras consideradas críticas, e geração de resultados aquém do que a empresa poderia entregar para a sociedade (entrega insatisfatória de serviços para a sociedade).

7.5 Verificou-se, ainda, que a empresa não utiliza ferramentas importantes, tais como: sistemas de avaliação de desempenho dos gestores e de todos os colaboradores, avaliações com base em indicadores de desempenho, reconhecimento de colaboradores com base em desempenho, trilhas de aprendizagem, planejamento da força de trabalho com base em parâmetros técnicos, alocação e movimentação interna de servidores com base na análise do perfil profissional e do quantitativo necessário de pessoal nas unidades da empresa.

7.6 A gestão da empresa, também, não tem garantido a conformidade com as regulamentações, tendo em vista as irregularidades apontadas neste relatório. Tal fato se deve ao baixo nível de aprimoramento da gestão de pessoas, bem como a insuficiência do sistema de controle interno, o qual deve ser aperfeiçoado de maneira contínua e permanente, de forma a enfrentar os riscos e eventos que possam afetar a estratégia, a missão e os objetivos da empresa, bem como prevenir o erro, a desconformidade com as leis e regulamentos, e assim contribuir para que a organização possa atingir níveis satisfatórios de desempenho e a busca de qualidade superior nos serviços oferecidos aos cidadãos, trazendo benefícios à sociedade.

7.7 Face ao exposto, conclui-se que os instrumentos de planejamento não têm cumprido o papel de nortear e de subsidiar o planejamento das ações da Belotur de forma satisfatória; o inadequado planejamento da força de trabalho e o baixo nível de aprimoramento da gestão de pessoas obstaculiza a otimização do desempenho das pessoas e a diminuição dos riscos relativos a recursos humanos; e as deficiências do sistema de controle interno têm permitido a ocorrência de irregularidades e inobservância às regulamentações.

7.8 Assim sendo, essas deficiências nos sistemas de governança e gestão de pessoas podem comprometer a capacidade da Belotur de gerar resultados e benefícios para a sociedade. Não obstante,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

cabe salientar que foram identificadas boas práticas, destacadas ao longo do presente relatório, que podem colaborar para melhorar o desempenho da empresa.

7.9 Por fim, quanto aos mecanismos de controle, foram constatadas deficiências nas estruturas da empresa que a expõe a riscos, como a ausência de auditoria interna, uma sistemática morosa de avaliação de contas e um CA que não minimiza os riscos envolvidos, vide item 5.1; e uma cultura de monitoramento das políticas públicas que nem sempre assegura sua efetividade, conforme item 5.2.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

8 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8.1 Ante o exposto e em conformidade com a Resolução TCE-MG n. 16/2011, conclui-se pela:

a) proposição, ao Diretor-Presidente da Belotur, em conformidade com o art. 6º da Resolução TCE-MG n. 16/2011:

i. das seguintes determinações:

1. regularizar o quadro de pessoal da empresa, vide parágrafo 4.164 e item II.1.1 da peça n. 10;

2. disponibilizar, no portal da empresa, os documentos exigidos pela legislação, vide parágrafo 4.183.a) e item II.1.2 da peça n. 10;

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, vide parágrafo 4.183.b) e item II.1.3 da peça n. 10;

ii. das seguintes 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, vide parágrafo 3.29 e item II.2.1 da peça n. 10;

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, vide parágrafo 3.53.a) e item II.2.2 da peça n. 10;

3. promover a validação do plano de negócios da empresa junto ao Comtur e realizar consultas prévias junto ao Comtur a respeito dos principais projetos da empresa, vide parágrafo 3.53.b) e item II.2.3 da peça n. 10;

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, vide parágrafo 3.82.a) e item II.2.4 da peça n. 10;

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 3.2.2.2, vide parágrafo 3.82.b) e item II.2.5 da peça n. 10;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

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, vide parágrafo 3.82.c) e item II.2.6 da peça n. 10;

7. em conformidade com o item II.2.7 da peça n. 10, a recomendação original de ajustar o horário de funcionamento da Igreja São Francisco de Assis no sítio eletrônico da Belotur foi retirada deste relatório final;

8. 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, vide parágrafo 3.82.e) e retificação proposta no item II.2.8 da peça n. 10;

9. providenciar as melhorias na estrutura do CAT do Mercado das Flores prevista na Carta Anual de Governança de 2017, vide parágrafo 3.113.a) e item II.2.9 da peça n. 10;

10. 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, vide parágrafo 3.113.b) e item II.2.10 da peça n. 10;

11. 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, vide parágrafo 3.113.c) e item II.2.11 da peça n. 10;

12. avaliar a possibilidade de implementar um canal de atendimento específico para atendimento ao turista, vide parágrafo 3.113.d) e retificação proposta no item II.2.12 da peça n. 10;

13. realizar ações de capacitação com os atendentes do Alô Turismo, vide parágrafo 3.113.e) e item II.2.13 da peça n. 10;

14. 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, vide parágrafo 3.113.f) e item II.2.14 da peça n. 10;

15. 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, vide parágrafo 3.113.g) e item II.2.15 da peça n. 15;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

16. em conformidade com o item II.2.16 da peça n. 10, a recomendação original de coordenar a atualização do Decreto Municipal n. 14.658/2011 foi retirada deste relatório final;

17. coordenar a execução e monitoramento da AAE, vide parágrafo 3.147.b) e retificação proposta no item II.2.17 da peça n. 10;

18. ampliar a avaliação do impacto econômico nos demais eventos patrocinados pela empresa, vide parágrafo 3.147.c) e item II.2.18 da peça n. 10;

19. articular com os órgãos responsáveis para que os planos de manejo das Unidades de Conservação do Município sejam elaborados, vide parágrafo 3.147.d) e item II.2.19 da peça n. 10;

20. 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, vide parágrafo 3.147.e) e retificação proposta no item II.2.20 da peça n. 10;

21. promover, com outros órgãos e entidades do turismo, públicos e privados, o aprimoramento do banco de dados do Observatório do Turismo, vide parágrafo 3.147.f) e item II.2.21 da peça n. 10;

22. desenvolver, com órgãos e entidades competentes, indicadores ambientais ligados à atividade turística utilizando como referência a AAE, associando-os a ações estratégicas da empresa, vide parágrafo 3.147.g) e retificação proposta no item II.2.22 da peça n. 10;

23. 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, vide parágrafo 3.147.h) e item II.2.23 da peça n. 10;

24. 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, vide parágrafo 3.147.i) e item II.2.24 da peça n. 10;

25. 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, vide parágrafo 4.50.a) e item II.2.25 da peça n. 10;

26. 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, vide parágrafo 4.50.b) e item II.2.26 da peça n. 10;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

27. estabelecer, nos planos de negócios, metas, prazos e responsáveis pelo cumprimento das ações, permitindo monitoramento, avaliação e controle, e, consequentemente, um planejamento dos planos subsequentes de forma mais eficaz, efetiva e eficiente, vide parágrafo 4.50.c) e item II.2.27 da peça n. 10;

28. atualizar o PMKT, vide parágrafo 4.50.d) e item II.2.28 da peça n. 10;

29. em conformidade com o item II.2.29 da peça n. 10, a recomendação original de monitorar e avaliar o PDITS foi retirada deste relatório final;

30. 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 parágrafo 4.111.a) e item II.2.30 da peça n. 10;

31. 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, vide parágrafo 4.111.b) e item II.2.31 da peça n. 10;

32. 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, vide parágrafo 4.111.c) e item II.2.32 da peça n. 10;

33. assegurar a continuidade da gestão por meio de programas gerenciais que identifiquem e desenvolvam potenciais líderes, vide parágrafo 4.111.d) e item II.2.33 da peça n. 10;

34. 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, vide parágrafo 4.111.e) e item II.2.34 da peça n. 10;

35. revisar as cessões de empregados da empresa para outros órgãos, vide parágrafo 4.165.a) e item II.2.35 da peça n. 10;

36. aperfeiçoar o sistema de controle interno da empresa, vide parágrafo 4.165.a) e item II.2.36 da peça n. 10;

37. monitorar a disponibilidade, no site da empresa, de forma permanente e cumulativa, dos documentos exigidos pela legislação, vide parágrafo 4.184.a) e item II.2.37 da peça n. 10;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

38. promover a publicação tempestiva das atas de reuniões do CA no Diário Oficial do Município, vide parágrafo 4.184.b) e item II.2.38 da peça n. 10;

39. elaborar e publicar informações anuais concernentes ao controle interno da empresa no relatório integrado ou outro instrumento adequado, vide parágrafo 5.38.a) e item II.2.39 da peça n. 10;

40. implementar a função de auditoria interna no âmbito da organização da empresa, vide parágrafo 5.38.b) e item II.2.40 da peça n. 10;

41. 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, vide parágrafo 5.38.c) e item II.2.41 da peça n. 10;

42. elaborar, com o CA, plano de contingência em relação ao possível desfecho da ACP 0010445-29.2018.5.03.0005, vide parágrafo 5.38.d) e item II.2.42 da peça n. 10;

43. promover a deliberação, pelo CA, do Programa Anual de Trabalho e respectiva proposta orçamentária e do plano geral de aplicação de recursos da Belotur, vide parágrafo 5.38.e) e item II.2.43 da peça n. 10;

44. envidar esforços para reduzir o estoque de prestações de contas pendentes de avaliação, vide parágrafo 5.65.a) e item II.2.44 da peça n. 10;

45. identificar as principais pendências apontadas pela equipe de análise das prestações de contas, incorporando-as em capacitações direcionadas aos particulares tomadores dos recursos repassados, vide parágrafo 5.65.b) e item II.2.45 da peça n. 10;

46. 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, vide parágrafo 5.94.a) e item II.2.46 da peça n. 10;

47. 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, vide parágrafo 5.94.b) e item II.2.47 da peça n. 10;

48. 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, vide parágrafo 5.94.c) e item II.2.48 da peça n. 10;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

49. realizar avaliações de satisfação nos cursos de capacitação realizados pela Belotur, vide parágrafo 5.94.d) e item II.2.49 da peça n. 10;

b) pela necessidade de apresentação de um Plano de Ação pelo Diretor-Presidente da Belotur a esta Corte, contemplando as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e recomendações enumeradas acima, indicando prazos e responsáveis para cada ação, bem como os benefícios previstos para cada uma delas, em conformidade com os arts. 7º e 8º da Resolução TCE-MG n. 16/2011;

8.2 Na oportunidade, solicita-se que seja encaminhada ao gestor da entidade auditada a 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.

8.3 Em tempo, sugere-se que cópia deste Relatório seja enviada aos gestores da SMDE e da CTGM, e aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipal. Também, sugere-se que seja 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.

8.4 A partir do exposto e com o objetivo de contribuir para a melhoria das atividades desempenhadas pela Belotur no que tange à gestão e à governança, submete-se este relatório à consideração superior.

Belo Horizonte, 26 de fevereiro de 2021

Denise Maria Delgado
Analista de Controle Externo
Coordenadora da CFAMGBH
TC 1419-0

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Dez passos para a boa governança. 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/A1/EA/A4/63B0F410E827A0F42A2818A8/2666621.PDF>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Manual de auditoria operacional. Dezembro/2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/95/47/41/BFB6B6105B9484B6F18818A8/041218_Manual_AO%20_1_.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Referencial Básico de Governança: Aplicável Órgãos e Entidades da Administração Pública. 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnica de Observação Direta em Auditoria.** Brasília. TCU, 2010. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158FE98EE0158FF0E079C79F4>>. Acesso em: 21 out. 2019.

BELO HORIZONTE. Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte (BELOTUR). **Centros de Atendimento ao Turista.** Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/belotur/centros-de-atendimento-ao-turista>>. Acesso em 26 nov. 2019.

BELO HORIZONTE. Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte (BELOTUR). Relatório de pesquisa do carnaval de 2017. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/belotur/observatorio>>. Acesso em: 23 jun. 2019

BELO HORIZONTE. Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte (BELOTUR). Relatório de pesquisa do carnaval de 2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/belotur/observatorio>>. Acesso em: 23 jun. 2019

BELO HORIZONTE. Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte (BELOTUR). Relatório de pesquisa do carnaval de 2019. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/belotur/observatorio>>. Acesso em: 23 jun. 2019

BELO HORIZONTE. Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte (BELOTUR). Relatório de pesquisa de satisfação do Turista de Belo Horizonte de 2017. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/noticia/Pesquisa%20Satisfação%20do%20Turista%20-%202017.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

BELO HORIZONTE. Portal de Informações e Serviços. Disponível em <<http://portaldeservicos.pbh.gov.br/portalservicos/view/paginas/apresentaServico.jsf>> Acesso em: 20 out. 2019.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão. Relatório geral sobre o cálculo do índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH) para 2016. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/governo/Relatorio_IQVU_2016_publicacao.pdf> Acesso em: 30 mar. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27ª ed., São Paulo: Ed. Atlas, 2014.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de Projetos Sociais. Petrópolis: Vozes, 1993. Disponível em: <<https://estadoeadministracaofcap.files.wordpress.com/2012/10/cohenfranco-1993.pdf >>. Acesso em: 31 jul. 2020.

GOHR; SANTOS E VEIGA, 2007. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 14. n.2, p. 169-186, maio/ago. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/pci/v14n2/v14n2a12.pdf>> Acesso em: 27 out. 2019.

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI) n. 100. *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*. Disponível em: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI) n. 300. Fundamental *Principles of Performance Auditing*. Disponível em: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-300.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI) n. 3000. *Standard for Performance Auditing*. Disponível em: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Intosai *Guidances* (GUID) n. 3910. *Central Concepts for Performance Auditing*. Disponível em: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/Guid-3910.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Intosai *Guidances* (GUID) n. 3920. *The Performance Auditing Process*. Disponível em: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/Guid-3920.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG). Resolução n. 16 de 5 de outubro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/DownloadPDF/977863>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

Godoy Viera, Lucca Filho. Centros de informações turísticas: revisão da literatura. [20??], [S.l]. Disponível em: <<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/gt7-centros-de-informacoes.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119

Mondo, Tiago Savi. **Tourqual: Gestão da Qualidade em Destinos e Equipamentos Turísticos**; 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2019. Bibliografia: ISBN 978-85-462-1816-5.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE; EMPRESA MUNICIPAL DE TURISMO DE BELO HORIZONTE; MINISTÉRIO DO TURISMO; CHIAS MARKETING CONSULTORIA PARA DESTINOS. **Elaboração de Plano de Ações Estratégicas e o aprimoramento do Plano de Marketing atual.** Belo Horizonte; 2014.

_____. **Plano de desenvolvimento integrado do turismo sustentável de Belo Horizonte.** Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos de Políticas PÚBLICAS; Empresa de Turismo de Belo Horizonte – Belotur. Belo Horizonte, 2010.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2361119