



PROCESSO Nº : 24.879-7/2019 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : AUDITORIA OPERACIONAL NO SISTEMA DE TURISMO DO ESTADO DE MATO GROSSO
UNIDADES : SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (SEDEC)
MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO MAPA DO TURISMO BRASILEIRO NO ESTADO DE MATO GROSSO
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO ISAIAS LOPES DA CUNHAA

PARECER Nº 3.160/2020

AUDITORIA OPERACIONAL. SISTEMA DE TURISMO DO ESTADO DE MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. MUNICÍPIOS DE CUIABÁ, VÁRZEA GRANDE, CHAPADA DOS GUIMARÃES, DIAMANTINO, JANGADA, NOBRES, NORTELÂNDIA, NOVA BRASILÂNDIA, ROSÁRIO OESTE, BARÃO DE MELGAÇO, CÁCERES, POCONÉ, SANTO ANTÔNIO DO LEVERGER, SÃO JOSÉ DO RIO CLARO E NOSSA SENHORA DO LIVRAMENTO. AUSÊNCIA DE INSTITUIÇÃO POR LEI DO SISTEMA ESTADUAL DE TURISMO. NECESSIDADE DE PREVISÃO LEGAL ACERCA DAS REGRAS PARA INDICAÇÃO DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS DESTINADOS AO TURISMO. AUSÊNCIA DE INSTITUIÇÃO DE PLANOS ESTADUAL E MUNICIPAL DE TURISMO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO. NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DE INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL DE MODO A PROVER O APOIO ADMINISTRATIVO PARA REALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE INTEGRAÇÃO DO MUNICÍPIO À REGIÃO TURÍSTICA. NECESSIDADE DE ESTRUTURAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS, COM AVALIAÇÃO DE OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DE PROVER-SE O ÓRGÃO COM PROFISSIONAL EM NÍVEL SUPERIOR NO CARGO EFETIVO



DE TURISMÓLOGO. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

1. DO RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **auditoria operacional** realizada pela Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal no âmbito da **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e em municípios integrantes do Mapa do Turismo Brasileiro no Estado de Mato Grosso**, com a finalidade de avaliar a situação da governança e gestão do turismo em Mato Grosso nas esferas estadual e municipal e identificar possíveis fragilidades na gestão e no desenvolvimento do setor, em especial, identificar as principais razões que levam os municípios a serem excluídos do mapa do turismo.

2. A instauração dos presentes autos teve origem no processo de Levantamento n. 184632/2019, no qual definiu-se a necessidade de auditoria especial, de natureza operacional, sobre o Programa de Regionalização do Turismo dos municípios do Estado de Mato Grosso compreendendo a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sedec) e pelo menos 3 (três) regiões turísticas que abrangem 15 municípios: Região Turística Metropolitana, Região Turística Circuito das Águas, Região Turística Pantanal Mato-Grossense.

3. A partir da matriz de planejamento, a unidade de instrução procedeu à sua execução por meio de entrevistas, observação direta, pesquisa *online* por mediante questionários e painel de referência com a participação de representantes de organizações do setor público e do setor privado que atuam no turismo em Mato Grosso, do que resultou o **relatório técnico preliminar**¹, por meio do qual a equipe sugeriu a expedição das seguintes recomendações:

4.1.1. RECOMENDAR ao Poder Executivo do Estado de Mato Grosso que:
a) Institua por lei o Sistema Estadual de Turismo definindo sua organização, composição e as atribuições dos órgãos e entidades integrantes, com objetivo de promover o desenvolvimento das

1 Doc. digital n. 260917/2019.



atividades turísticas no Estado, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, conforme dispõe o art. 256-A da Constituição Estadual c/c o art. 8º e 9º da Lei 11.771/2008;

b) Implante o observatório do turismo de Mato Grosso, com objetivo de monitorar o desempenho do turismo no Estado de Mato Grosso, por meio de estudos, pesquisas e a divulgação de indicadores, visando subsidiar a tomada de decisões dos agentes públicos e privados, em cumprimentando ao disposto no art. 7º da Lei 11.771/2008;

c) Implemente o Plano Estadual de Turismo como instrumento de planejamento, definindo ações, projetos e estratégias para o desenvolvimento do turismo no Estado e nas regiões turísticas, observando as metas e estratégias contidas no Plano Nacional do Turismo;

d) Publique com antecedência a agenda de reunião do Conselho Estadual de Desenvolvimento do Turismo a fim de obedecer ao regimento interno e promover as reuniões com maior adesão dos representantes setoriais e divulgue tempestivamente a ata das reuniões no sítio oficial da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC na rede mundial de computadores (internet);

e) Elabore projeto de lei estabelecendo as regras para indicação de investimentos públicos destinados ao turismo, prioritariamente, para os municípios com potencial turístico reconhecido pelo Ministério do Turismo – Mtur, instituição federal normatizadora e gestora da política de turismo nacional, regulamentando dessa forma o art. 256-B, III, da Constituição Estadual;

f) Demande junto ao Ministério do Turismo a delegação de competência para o exercício da atividade de fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, assim como a competência para aplicação de penalidades e arrecadação de receitas, conforme disposto no art. 44, da lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, dando efetividade na fiscalização dos prestadores de serviços turísticos no Estado visando inibir a informalidade no setor.

4.1.2. RECOMENDAR ao Poder Executivo Municipal dos municípios integrantes do Mapa do Turismo Brasileiro em Mato Grosso que:

a) Cooperem com o órgão estadual de turismo informando a movimentação econômica das atividades características do turismo nos municípios, a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, com objetivo de subsidiar o monitoramento, estudo e pesquisa do desempenho do turismo no Estado de Mato Grosso, visando aprimorar as tomadas de decisões dos agentes públicos e privados, em cumprimentando ao disposto no art. 174, I, da Constituição Estadual c/c o art. 7º da Lei 11.771/2008;

b) Instituem o Plano Municipal de Turismo como instrumento de planejamento, definindo ações, projetos e estratégias para o desenvolvimento do Turismo no município e na região onde o município está localizado, observando as metas e estratégias contidas no Plano Estadual e no Plano Nacional do Turismo;

c) Procedam a elaboração de programas para alcançar o objetivo e metas para o turismo e os façam constar no Plano Plurianual – PPA do município com indicadores de desempenho e de efetividade, que permitam verificar os resultados alcançados e a eficiência das ações conduzidas, inclusive em termos de impacto nas condições de vida da



população, e que possam ser utilizados como critérios para aplicação de recursos pelos municípios no desenvolvimento do turismo;

d) Normatizem as rotinas e atividades relativas ao sistema administrativo de turismo nos municípios, com a definição das atribuições a serem executadas pelo corpo funcional das prefeituras, em especial os relacionados ao Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo, visando agilizar a atualização periódica do mapa do turismo e diminuir os riscos de exclusão dos municípios do sistema nacional de turismo;

e) Exijam o certificado do Cadastur como requisito para emissão do alvará de funcionamento das empresas turísticas obrigatória ao Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos do Ministério do Turismo – CADASTUR, conforme disposto no art. 21 da Lei nº 11.771/2008: acampamentos turísticos, agências de turismo, meios de hospedagem, organizadoras de evento, parques temáticos;

f) Empreendam os esforços necessários para a formalização da Instância de Governança Regional, provendo o apoio administrativo para realização das atividades de integração do município à região turística, compondo a Instância de Governança Regional, a fim apoiar e facilitar o encaminhamento e as negociações das demandas regionais, de modo a potencializar a sustentabilidade do desenvolvimento turístico na região;

g) Mantenham o Conselho Município de Turismo ativo com no mínimo três reuniões anuais, divulguem com antecedência a agenda de reuniões do Conselho a fim de promover as reuniões com maior adesão dos representantes setoriais e publiquem tempestivamente a ata das reuniões no sítio oficial da Prefeitura na rede mundial de computadores (internet);

h) Fortaleçam o órgão municipal de turismo, obedecendo o porte do município e a importância do turismo como atividade já disseminada no município e na região, com a finalidade de priorizar as ações de fomento e consolidação da atividade turística com base na articulação dos atores locais, buscando a formação de rede de colaboração do município com os demais municípios da região turística, com a Instância de Governança Regional, com a coordenação Estadual e com o Ministério do Turismo;

i) Procedam a estruturação dos cargos do órgão de turismo municipal, adequando a quantidade de servidores ao volume e a complexidade dos trabalhos sob a responsabilidade da unidade, avaliem a oportunidade e conveniência de prover a órgão com o profissional em nível superior no cargo de turismólogo, preferencialmente em provimento efetivo, já que esse profissional detém a qualificação, conhecimento e habilitação requerida para contribuir tecnicamente para o desenvolvimento do cadeia produtiva do turismo.

4. Foram citados os gestores dos órgãos envolvidos na presente auditoria operacional para manifestação acerca das constatações e encaminhamentos sugeridos pela unidade instrutiva, sendo encaminhadas as seguintes documentações:



Item	Nº Ofício	Doc. Externo	Município
1	624/2019/GCS/ILC (Doc. 270786/2019)	285154/2019	SEDEC
2	625/2019/GCS/ILC (Doc. 272657/2019)	292809/2019; 292814/2019; 292815/2019 14298/2020	Prefeitura de Cuiabá
3	627/2019/GCS/ILC (Doc. 272659/2019)	287126/2019	Prefeitura de Várzea Grande
4	629/2019/GCS/ILC (Doc. 273344/2019)	287726/2019	Prefeitura de Diamantino
5	630/2019/GCS/ILC (Doc. 273351/2019)	290050/2019	Prefeitura de Jangada
6	631/2019/GCS/ILC (Doc. 274103/2019)	284304/2019	Prefeitura de Nobres
7	635/2019/GCS/ILC (Doc. 275387/2019)	291489/2019	Prefeitura de Nortelândia
8	636/2019/GCS/ILC (Doc. 275392/2019)	289007/2019	Prefeitura de Nova Brasilândia
9	637/2019/GCS/ILC (Doc. 275396/2019)	287593/2019	Prefeitura de Rosário Oeste
10	639/2019/GCS/ILC (Doc. 275660/2019)	7308/2020	Prefeitura de Cáceres
11	651/2019/GCS/ILC (Doc. 276672/2019)	4965/2020	Prefeitura de N. Senhora do Livramento

Relatório técnico conclusivo, fl. 56.

5. Os gestores dos Municípios de Chapada dos Guimarães, Barão de Melgaço, Poconé, Santo Antônio do Leverger e São José do Rio Claro, conquanto regularmente citados, deixaram de apresentar manifestação nos autos.

6. Em análise das manifestações das unidades gestoras, mediante o **relatório técnico conclusivo**² a equipe técnica reiterou os encaminhamentos sugeridos na análise preliminar e, adicionalmente, opinou pelo:

II. estabelecimento de prazo, não superior a 180 dias, para apresentação de plano de ação pela Sedec/MT para implementação das recomendações e determinações prolatadas pelo TCE/MT, com a designação dos responsáveis pela execução das medidas;

III. estabelecimento de prazo, não superior a 180 dias, para apresentação de plano de ação por parte Poder Executivo Municipal dos municípios integrantes do Mapa do Turismo Brasileiro em Mato Grosso para implementação das recomendações e determinações prolatadas pelo TCE/MT, com a designação dos responsáveis pela execução das medidas;

IV. realização de monitoramento pela equipe técnica dos resultados alcançados decorrentes da adoção das deliberações do TCE/MT, no prazo de 24 meses após sua publicação.

7. Por fim, aportaram os autos no Ministério Público de Contas para fins de análise e emissão de parecer.

É o relatório, no que necessário.

² Doc. 67364/2020.



Passa-se à fundamentação.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Introdução

8. Dentre as competências do Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar no 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, **eficiência e economicidade** de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas a gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

9. O art. 4º, §3º da Resolução Normativa n. 15/2016 prevê que a auditoria operacional é uma técnica de exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

10. Neste contexto, a auditoria operacional visa a avaliar as ações gerenciáveis e os procedimentos relacionados ao processo operacional, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações que busquem aprimorar procedimentos.

11. Consoante o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, a auditoria de natureza operacional “é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.”

12. Com efeito, trata-se de instrumento de fiscalização que tem por objeto aferir o desempenho de determinada organização, com o fito de colaborar com o aperfeiçoamento da gestão. É dizer, não ostenta perfil sancionatório, a princípio, o que não impede a aplicação de sanções por esta Corte de Contas, caso haja descumprimento de suas recomendações, verificado em processo de monitoramento³.

³ Segundo o Regimento Interno do TCE/MT, “Art. 148 (...) § 6º. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos, a ser realizado quando indicado na decisão objeto do



13. Neste passo, a auditoria operacional concentra-se nas áreas críticas ou de alto risco, e também naquelas em que o controle interno é menos atuante. Uma das maiores diferenças em relação a auditoria tradicional esta no fato de não apenas apurar os efeitos, mas as causas que originaram as perdas e prejuízos, e oferecer informações ou sugestões, no formato de recomendações, com vistas ao aperfeiçoamento da administração pública.

14. Assim, esta auditoria operacional foi realizada no âmbito do Sistema de Turismo do Estado de Mato Grosso, mais especificamente no programa de regionalização e na atualização do Mapa do Turismo Brasileiro edição de 2019, com a finalidade de evidenciar as principais causas que afetam a qualidade do serviço, bem como identificar as boas práticas e propor ações de melhoria.

15. Em sendo assim, estando a matéria inserida no feixe de competências do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e satisfeitos os requisitos regimentais, em especial o art. 4º, §3º da Resolução Normativa n. 15/2016, o Ministério Público de Contas pugna pelo **conhecimento** da presente auditoria operacional.

2.2. Do mérito

16. No relatório técnico preliminar, a unidade instrutiva explicita que a presente auditoria foi prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2019, aprovado pelo Colegiado de Membros, nos termos do art. 145-A c/c com o art. 108-C, II do Regimento Interno do TCE/MT, em virtude da evidenciação da necessidade do aprofundamento do tema do turismo no Estado de Mato Grosso quando da instrução do processo de Levantamento n. 184632/2019.

17. Foi definido como objetivo da auditoria “realizar auditoria especial, de natureza operacional, no Programa de Regionalização do Turismo dos municípios do Estado de Mato Grosso compreendendo a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sedec) e em 3 (três) regiões turísticas que abrangem 15 municípios (Doc.232193/2019): Região Turística Metropolitana, Região Turística Circuito das Águas, Região Turística Pantanal Mato- Grossense”.

monitoramento. (Nova Redação do artigo 148 dada pela Resolução Normativa nº 5/2016).



18. A metodologia adotada pela equipe foi a coleta de informações a partir de entrevistas, observação direta, pesquisa online por meio de questionário e painel de referência com a participação de representantes de organizações do setor público e do setor privado que atuam no turismo em Mato Grosso.

19. Inicialmente, a unidade instrutiva perscrutou o arcabouço jurídico que delinea todo o sistema de turismo no Brasil, em especial, a Lei nº 11.771/2008 (Lei Nacional do Turismo), principal marco legal do turismo no país, que definiu como um dos objetivos da Política Nacional de Turismo: 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, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica.

20. A referida norma define como um dos objetivos do Sistema Nacional de Turismo o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, de modo a promover a regionalização do turismo, mediante o incentivo à criação de organismos autônomos e de leis facilitadoras do desenvolvimento do setor, descentralizando a sua gestão.

21. Tece considerações acerca do Plano Nacional de Turismo 2018-2022, instrumento que estabelece diretrizes e estratégias para a implementação da Política Nacional de Turismo, cujo objetivo principal é ordenar as ações do setor público, orientando o esforço estatal e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo.

22. Informa que o Mapa do Turismo Brasileiro é um instrumento de orientação para a atuação do Ministério do Turismo (MTur) no desenvolvimento de políticas públicas, tendo como foco a gestão, estruturação e promoção do turismo, de forma regionalizada e descentralizada. Sua construção é feita em conjunto com os órgãos oficiais de Turismo dos estados brasileiros.

23. Já o Plano Nacional de Turismo - PNT estabelece que o Mapa do Turismo Brasileiro é o instrumento que define o recorte territorial a ser trabalhado prioritaria-



mente pelo Ministério do Turismo – MTur, nesse sentido os municípios que integram o Mapa do Turismo Brasileiro têm prioridade no recebimento de recursos para implantação de infraestrutura turística junto ao Ministério do Turismo.

24. Explica que o Programa de Regionalização do Turismo, que contém as diretrizes e princípios de integração, gestão coordenada, participação e descentralização do Programa, confere às Instâncias de Governança Regionais a responsabilidade pela definição de prioridades, pela coordenação das decisões a serem tomadas, pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo na região turística, devendo participar, também, nas decisões políticas, econômicas e sociais no âmbito regional.

25. Destaca que a Política Estadual do Turismo é regida pela Lei nº 10.183/2014 e pelo Decreto nº 1.080/2017, que regulamenta o Conselho Estadual de Desenvolvimento do Turismo (CEDTUR), no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDEC, e dá outras providências. Esclarece que na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC), as atribuições do turismo ficam a cargo da Secretária Adjunta de Turismo.

26. A equipe apurou que o Estado de Mato Grosso não possui um Plano Estadual do Turismo, desse modo as atividades do turismo seguem o plano de ação para 10 (dez) anos, produto de um diagnóstico de competitividade turística realizado pela secretaria. A constatação foi objeto de sugestão para recomendação à SEDEC para que implemente o Plano Estadual de Turismo, observando as metas e estratégias contidas no Plano Nacional do Turismo.

27. A instituição do referido plano, segundo a unidade técnica, possibilitaria zelar pela comunicação eficaz das ações empreendidas pelo Estado no setor do turismo com Plano Nacional do Turismo, além contribuir com alinhamento institucional entre o Estado e os municípios, proporcionando adequação orçamentária da Administração Pública e, sobretudo, o uso racional do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico estadual.

28. Explana a equipe que o Conselho Estadual de Desenvolvimento do Turismo (CEDTUR), criado pela Lei nº 10.396/2016 e regulamentado pelo Decreto nº



1.080/2017, é órgão colegiado de caráter consultivo, propositivo, deliberativo e órgão superior de assessoramento e integração, com objetivo de propor ações e oferecer subsídios para a formulação da política de desenvolvimento turístico do Estado, seguindo a orientação das políticas governamentais, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC).

29. O CEDTUR possui como competência estimular o desenvolvimento do turismo no Estado por meio de políticas públicas, deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Desenvolvimento do Turismo (FUNTUR) e estimular a formação e o desenvolvimento de empresas turísticas.

30. De acordo com o art. 16 do Regimento Interno do CEDTUR (Resolução n. 01/2018/CEDTUR), as reuniões do conselho deveriam ser realizadas bimestralmente. No entanto, a equipe apurou que nos últimos dois anos ocorreram apenas dois encontros, sendo recomendável que o Conselho Estadual de Desenvolvimento do Turismo edite agenda de reunião a fim de obedecer ao regimento interno e promover as reuniões com maior adesão dos representantes setoriais, bem como, publique a ata das reuniões do Conselho Estadual de Desenvolvimento do Turismo no sítio oficial da SEDEC.

31. A Secex assevera que incumbe à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico a administração do Fundo Estadual de Desenvolvimento do Turismo (FUNTUR), criado pela Lei Estadual nº 8.409/2005 com o objetivo de financiar os projetos e atividades de interesse no Estado no Programa de Desenvolvimento do Turismo no Estado, cabendo ao Conselho Estadual de Desenvolvimento do Turismo a definição das prioridades na aplicação dos recursos do Fundo.

32. A equipe destacou que apesar de estar assegurada na Constituição do Estado, a indicação mediante lei de investimentos públicos para os municípios com potencial turístico reconhecido por instituição federal normatizadora e gestora da política de turismo, a Lei Estadual n. 10.183/2014 (estabelece a Política Estadual do Turismo e dá outras providências) não regulamenta esse dispositivo, ou seja, não existe critérios definidos para indicação de investimentos públicos destinados ao



turismo, nem para os município com potencial turístico, conforme dispõe o mandamento constitucional, tampouco a política estadual instituiu o Sistema Estadual de Turismo definindo sua organização, composição e as atribuições dos órgãos e entidades integrante.

33. Em função disso, a equipe sugeriu a expedição de recomendação para que a o Poder Executivo Estadual:

- a) Institua por lei o Sistema Estadual de Turismo definindo sua organização, composição e as atribuições dos órgãos e entidades integrantes, com objetivo de promover o desenvolvimento das atividades turísticas no Estado, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, conforme dispõe o art. 256-A da Constituição Estadual c/c o art. 8º e 9º da Lei 11.771/2008; (...)
- e) Elabore projeto de lei estabelecendo as regras para indicação de investimentos públicos destinados ao turismo, prioritariamente, para os municípios com potencial turístico reconhecido pelo Ministério do Turismo – Mtur, instituição federal normatizadora e gestora da política de turismo nacional, regulamentando dessa forma o art. 256-B, III, da Constituição Estadual;

34. A equipe também identificou que há há carência de pesquisas e dados estatísticos que subsidiem o planejamento e a tomada de decisão acerca do desenvolvimento turístico tanto por parte dos municípios quando do Governo do Estado. Segundo a unidade instrutiva, a única informação oficial sobre o turismo no Estado é o boletim “Turismo em Números” divulgado pela Secretaria Adjunta de Turismo, no site oficial da SEDEC.

35. Acrescenta a equipe que o referido boletim, além de não ser divulgado com frequência regular (mensal, semestral, anual), limita-se a trazer dados quantitativos sobre o desempenho da hotelaria em Cuiabá e Várzea Grande, fluxo de passageiros nos aeroportos de Várzea Grande, Rondonópolis, Sinop e Alta Floresta, além de visitantes do Parque Nacional de Chapada dos Guimarães.

36. Em razão disso, a equipe sugeriu a recomendação ao Poder Executivo Estadual para que implante o observatório do turismo de Mato Grosso, com objetivo de monitorar o desempenho do turismo no Estado de Mato Grosso, por meio de estudos, pesquisas e a divulgação de indicadores, visando subsidiar a tomada de decisões dos agentes públicos e privados, em cumprimentando ao disposto no art. 7º



da Lei 11.771/2008.

37. Noutro ponto, a equipe comparou o número de estabelecimentos de hospedagens cadastrados no CADASTUR, sistema de cadastro do Ministério do Turismo de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor de turismo, com os disponíveis no site de busca de hospedagens Tripadvisor, chegando à conclusão de que existem inúmeros prestadores de serviços de hospedagens não cadastrados.

38. A Secex explanou que, de acordo com o art. 22 da Lei nº 11.771/2008, os prestadores de serviços turísticos estão obrigados ao cadastro no Ministério do Turismo e somente poderão prestar serviços de turismo ou intermediá-los se devidamente cadastrados. As vantagens do referido cadastramento foram: : acesso a financiamento por meio de bancos oficiais; apoio em eventos, feiras e ações do Ministério do Turismo; incentivo à participação em programas e projetos do governo federal; participação em programas de qualificação promovidos e apoiados pelo Ministério do Turismo; e visibilidade nos sites do CADASTUR e do Programa Viaje Legal.

39. Outrossim, de acordo com o que estabelece o art. 2º da Portaria nº 192/2018 do MTur, para integrar uma Região Turística do Mapa do Turismo Brasileiro o município deve possuir prestadores de serviços turísticos de atividades obrigatórias registrados no CADASTUR.

40. Em razão de tais constatações, a unidade de instrução sugeriu a recomendação à SEDEC para que demande junto ao Ministério do Turismo a delegação de competência para o exercício da atividade de fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, assim como a competência para aplicação de penalidades e arrecadação de receitas, conforme disposto no art. 44, da lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, dando efetividade na fiscalização dos prestadores de serviços turísticos no Estado visando inibir a informalidade no setor.

41. No que tange aos municípios integrantes do Mapa do Turismo Brasileiro em Mato Grosso, avaliados pela unidade instrutiva nos presentes autos, a equipe identificou que, no que se refere ao aspecto orçamentário, 55% dos municípios afirmam que não existe projeto/atividade no Plano Plurianual PPA 2018-2021 estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para o turismo. Contudo, 82%



responderam que na LOA de 2018 e 2019 existe previsão de recursos orçamentários destinado ao turismo.

42. Em vista disso, a equipe entendeu ser fundamental recomendar que os municípios integrantes do mapa do turismo de Mato Grosso instituem o Plano Municipal de Turismo como instrumento de planejamento, definindo ações, projetos e estratégias para o desenvolvimento do Turismo no município e na região onde o município está localizado, bem como procedam à elaboração de programas para alcançar o objetivo e metas para o turismo e os façam constar no Plano Plurianual – PPA do município com indicadores de desempenho e de efetividade, que permitam verificar os resultados alcançados e a eficiência das ações conduzidas, inclusive em termos de impacto nas condições de vida da população, e que possam ser utilizados como critérios para aplicação de recursos pelos municípios no desenvolvimento do turismo;

43. A equipe apurou que 91% dos município não possuem normas de controle que regulamentam o cadastro no mapa do turismo e, em razão disso, considerou relevante a recomendação para que aos municípios integrantes do mapa do turismo de Mato Grosso que normatizem as rotinas e atividades relativas ao sistema administrativo de regionalização e atualização do mapa do turismo do município, com a definição das atribuições a serem executadas pelo corpo funcional das prefeituras, com o objetivo de agilizar a atualização periódica do mapa e diminuir os riscos de exclusão do sistema nacional de turismo.

44. Verificou-se, ainda, que a omissão dos prestadores de serviços de hospedagens no cadastro nacional de prestadores de serviços turístico possui potencial lesivo ao desenvolvimento do sistema nacional de turismo, pois sem informações adequadas dos serviços turísticos presente nas regiões turística o Ministério do Turismo não consegue dimensionar a real economia gerada pelo turismo regional, o que acaba prejudicando o planejamento e a destinação de recursos para os municípios onde esses prestadores inadimplente estão localizados.

45. A equipe levou em conta que a obrigatoriedade do cadastro imposto pelo art. 22 da Lei nº 11.771/2008 para os prestadores de serviços turísticos, as



vantagens oferecidas pelo Ministério do Turismo e a simplicidade da emissão do certificado para sugerir a recomendação para que municípios participam do mapa do turismo brasileiro envidem esforços no sentido de assegurar que prestadores de serviços turístico estabelecidos em seus municípios estejam cadastrados no CADASTUR, exigindo o certificado de inscrição como requisito para emissão do alvará de funcionamento das empresas turísticas obrigatória ao cadastro.

46. Também sugeriu a recomendação para que haja cooperação com o órgão estadual de turismo informando a movimentação econômica das atividades características do turismo nos municípios, a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), com objetivo de subsidiar o monitoramento, estudo e pesquisa do desempenho do turismo no Estado de Mato Grosso, visando aprimorar as tomadas de decisões dos agentes públicos e privados, em cumprimentando ao disposto no art. 174, I, da Constituição Estadual c/c o art. 7º da Lei 11.771/2008.

47. A equipe asseverou que para implementar o Programa de Regionalização do Turismo deve-se buscar a descentralização do poder de decisão, com base na gestão democrática, a partir da participação social, sendo as denominadas as Instâncias de Governança Regionais (IGRs) as responsáveis pela definição de prioridades, pela coordenação das decisões a serem tomadas, pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo na região turística. Devem participar, também, nas decisões políticas, econômicas e sociais no âmbito regional.

48. Nesse sentido, as referidas Instâncias Governamentais microrregionais, regionais e municipais podem compor o Sistema Nacional de Turismo, conforme dispõe o § 1º, do art. 8º da Lei nº 11.771/2008, tornando mais efetiva a participação nos municípios em virtude da maior integração das decisões e ações do turismo local ao plano estadual e federal, além de facilitar a sincronia das atividades em todo o Brasil.

49. Sobre o assunto, a equipe identificou, com base em informações da SEDEC, que em Mato Grosso foram formalizadas apenas 3 (três) das 14 (quatorze) Instâncias de Governança Regional, conforme demonstrado na Tabela 2 (doc.



260917/2019, fl. 37):

Tabela 2 Instância de Governança Regional em MT

Item	Região Turística	Situação das IGR's em MT
1	Amazônia Mato-Grossense	
2	Circuito das Águas	Formalizada
3	Das Nascentes	Formalizada
4	Domo de Araguaína	
5	Metropolitana	
6	Norte Araguaia	
7	Pantanal Mato-Grossense	
8	Portal da Amazônia	
9	Portal do Agronegócio	Formalizada
10	Portal do Araguaia	
11	Rota dos Ipês e das Águas	
12	Vale do Cabaçal	
13	Vale do Juruena	
14	Vale do São Lourenço	

50. Em face da constatação, a equipe sugeriu recomendação aos municípios integrantes do Mapa do Turismo que empreendam os esforços necessários para a formalização da Instância de Governança Regional, provendo o apoio administrativo para realização das atividades de integração do município à região turística, compondo a Instância de Governança Regional, a fim apoiar e facilitar o encaminhamento e as negociações das demandas regionais, de modo a potencializar a sustentabilidade do desenvolvimento turístico na região.

51. Dentre as exigências obrigatórias para inclusão de um município no Mapa do Turismo Brasileiro também está a comprovação de um conselho municipal de turismo em funcionamento e de um órgão gestor do turismo local com orçamento próprio.

52. Em razão da exigência normativa a equipe entendeu cabível a recomendação para que os municípios mantenham o Conselho Município de Turismo ativo com no mínimo duas reuniões anuais, que divulguem com antecedência a agenda de reuniões do Conselho a fim de promover as reuniões com maior adesão dos representantes setoriais e publiquem tempestivamente a ata das reuniões no sítio oficial da Prefeitura na rede mundial de computadores (internet).

53. No que se refere aos recursos humanos, diante da constatação de que 55% dos municípios pesquisados não contavam com servidores efetivos lotados no



órgão de turismo e que 64% dos municípios não possuem turismólogo, a equipe entendeu ser cabível a recomendação aos municípios integrantes do mapa do turismo de Mato Grosso para que procedam a estruturação dos cargos do órgão de turismo municipal, adequando a quantidade de servidores ao volume e a complexidade dos trabalhos sob a responsabilidade da unidade, avaliem a oportunidade e conveniência de prover a órgão com o profissional em nível superior no cargo de turismólogo, preferencialmente em provimento efetivo.

54. Por fim, diante de todas as evidências obtidas pela unidade instrutiva na presente auditoria operacional, sugeriu-se a recomendação para que os municípios fortaleçam o órgão municipal de turismo, obedecendo o porte do município e a importância do turismo como atividade já disseminada no município e na região, com a finalidade de priorizar as ações de fomento e consolidação da atividade turística com base na articulação dos atores locais, buscando a formação de rede de colaboração do município com os demais municípios da região turística, com a Instância de Governança Regional, com a coordenação Estadual e com o Ministério do Turismo.

55. **Instados a se manifestarem nos autos**, os gestores de 10 (dez) dos 15 (quinze) municípios integrantes do Mapa do Turismo Brasileiro em Mato Grosso, além da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso, apresentaram suas considerações sobre as evidências levantadas pela unidade instrutiva.

56. O Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Sr. César Alberto Miranda L. dos Santos Costas e o Secretário Adjunto de Turismo, Sr. Jefferson Preza Moreno, informaram que as recomendações do Relatório Técnico Preliminar de Auditoria foram acatadas com relação aos itens **a, b, c, d, e**, contudo, contestaram a recomendação do item f, cuja recomendação foi assim sugerida:

f) Demande junto ao Ministério do Turismo a delegação de competência para o exercício da atividade de fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, assim como a competência para aplicação de penalidades e arrecadação de receitas, conforme disposto no art. 44, da lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, dando efetividade na fiscalização dos prestadores de serviços turísticos no Estado visando inibir a informalidade no setor.



57. Segundo os manifestantes, após ampla discussão sobre o tema no Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, chegou-se ao consenso tratar-se de matéria inerente do Governo Federal, **tendo as Unidades da Federação apenas a função de apoiar as abordagens fiscalizatórias**, conforme determinado em Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação/MTUR/Estado do Mato Grosso/SEDEC-MT/Nº 012/2014, assinado recentemente, entre o Ministério do Turismo e o Governo do Estado de Mato Grosso, que delimita a atuação desta Secretaria, eximindo a possibilidade da fiscalização, exceto orientativa, e, por conseguinte, a aplicação de quaisquer penalidades, a saber:

CLAUSULA SEGUNDA - DA OPERACIONALIZAÇÃO Cabe ao Estado de Mato Grosso, por intermédio de sua Secretária de Estado do Turismo, dar continuidade à realização das ações de Cadastro e acompanhamento à fiscalização, este último, em caráter orientativo e educativo, dos prestadores de serviços turísticos de que trata a Cláusula Primeira deste Acordo de Cooperação Técnica.

58. Asseveraram, ao final, que a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, através da Secretaria Adjunta de Turismo, no intuito de melhor conduzir as ações preconizadas por este dileto Tribunal de Contas, apresentará e validará cronograma de execução em reunião ordinária do Conselho Estadual de Desenvolvimento do Turismo, prevista para o mês de fevereiro de 2020.

59. No que tange às recomendações direcionadas aos Poderes Executivos Municipais, os gestores, em síntese, manifestaram concordância com seus termos, entendendo ser pertinentes e oportunas as recomendações sugeridas pela unidade instrutiva.

60. **O Ministério Público de Contas posiciona-se integralmente favorável às recomendações sugeridas pela unidade técnica.**

61. O elogiável trabalho realizado pela Secretaria de Controle Externo sem dúvida servirá como norte e contribuirá para o Desenvolvimento do Programa de Regionalização do Turismo no Estado de Mato Grosso, possibilitando o incremento no financiamento e participação financeira em planos, projetos, ações e empreendimentos locais por meio dos recursos orçamentário alocados pelo Ministério do Turismo.



62. Conforme restou evidenciado, os municípios enfrentam dificuldades para atender às exigências do Ministério do Turismo, estabelecidas no art. 2º da Portaria MTur nº 192/2018, e se manterem integrados ao Mapa do Turismo Brasileiro. A não atualização das informações requeridas pelo Ministério do Turismo leva a exclusão do mapa do turismo, impossibilitando o recebimento de grande parte dos recursos orçamentários destinados às regiões turísticas. Neste sentido, deu-se evidência à exclusão, dentre dezenas de municípios mato-grossenses, do município de Rondonópolis na edição de 2019.

63. Assim, repisa-se a constatação da equipe técnica de que, para o desenvolvimento do sistema do turismo no Estado, é substancial que os municípios integrem o mapa do turismo nacional, sendo que para tanto é necessário que eles mantenham um sistema administrativo-organizacional capaz de atender as demandas do setor. De outro lado, o Governo do Estado por sua vez deve guardar sincronia legislativa com a legislação federal e com a Constituição Estadual, no que diz respeito a indicação de investimentos públicos para os municípios com potencial turístico.

64. Nesse sentido, as sugestões de recomendações da unidade instrutiva possuem correspondência no arcabouço normativo pertinente, em especial na Lei n. 11.771/2008 e na regulamentação infralegal do Ministério do Turismo.

65. Acercado único ponto questionado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Secretaria Adjunta de Turismo a respeito das recomendações sugeridas pela unidade instrutiva, referente a providências junto ao Ministério do Turismo com a finalidade de delegação de competência ao órgão do Estado para o exercício da atividade de fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, **entende-se que a recomendação deve ser mantida.**

66. O art. 35 da Lei n. 11.771/2008 estabelece que cabe ao Ministério do Turismo, no âmbito de sua competência, fiscalizar o cumprimento da Lei por toda e qualquer pessoa, física ou jurídica, que exerça a atividade de prestação de serviços turísticos, cadastrada ou não, inclusive as que adotem, por extenso ou de forma abreviada, expressões ou termos que possam induzir em erro quanto ao real objeto de suas atividades.



67. Nada obstante, a mencionada Lei, em seu art. 44, cria a viabilidade legal para que Mtur delegue competência para o exercício de atividades e atribuições específicas estabelecidas nesta Lei a órgãos e entidades da administração pública, **inclusive de demais esferas federativas**, em especial das funções relativas ao cadastramento, classificação e **fiscalização** dos prestadores de serviços turísticos, **assim como a aplicação de penalidades e arrecadação de receitas**.

68. Nota-se, portanto, que a recomendação sugerida pela unidade técnica é no sentido de que o Poder Executivo Estadual pleiteie junto ao Ministério do Turismo a delegação de competências, para fins de conferir efetividade à fiscalização dos prestadores de serviços turísticos no Estado e inibir a informalidade no setor.

69. Portanto, sem olvidar das funções orientativa e educativa conferida pelo Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação/MTUR/Estado do Mato Grosso/SEDEC-MT/Nº 012/2014, assinado pelo Ministério do Turismo e pelo Governo do Estado de Mato Grosso, entende-se que a atividade fiscalizatória será inegavelmente otimizada, culminando na maior formalização dos prestadores de serviços turísticos.

70. Diante do que foi exposto, o *Parquet* de Contas manifesta concordância com as recomendações e determinações sugeridas pela equipe técnica no relatório técnico de auditoria.

3. CONCLUSÃO

71. Por tudo o que foi exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e indispensável à fiscalização e ao controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso, no exercício de fiscal da Lei e da Constituição, **opina**:

a) pelo conhecimento da presente Auditoria Operacional, instaurada com o escopo de avaliar o sistema de turismo do Estado de Mato Grosso;

b) pela expedição de recomendações, nos termos sugeridos pela unidade instrutiva e com base no art. 22, § 1º da Lei Complementar 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT, ao Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, para que:



b.1) **institua** por lei o Sistema Estadual de Turismo definindo sua organização, composição e as atribuições dos órgãos e entidades integrantes, com objetivo de promover o desenvolvimento das atividades turísticas no Estado, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, conforme dispõe o art. 256-A da Constituição Estadual c/c o art. 8º e 9º da Lei 11.771/2008;

b.2) **implante** o observatório do turismo de Mato Grosso, com objetivo de monitorar o desempenho do turismo no Estado de Mato Grosso, por meio de estudos, pesquisas e a divulgação de indicadores, visando subsidiar a tomada de decisões dos agentes públicos e privados, em cumprimentando ao disposto no art. 7º da Lei 11.771/2008;

b.3) **implemente** o Plano Estadual de Turismo como instrumento de planejamento, definindo ações, projetos e estratégias para o desenvolvimento do turismo no Estado e nas regiões turísticas, observando as metas e estratégias contidas no Plano Nacional do Turismo;

b.4) **publique** com antecedência a agenda de reunião do Conselho Estadual de Desenvolvimento do Turismo a fim de obedecer ao regimento interno e promover as reuniões com maior adesão dos representantes setoriais e divulgue tempestivamente a ata das reuniões no sítio oficial da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC na rede mundial de computadores (internet);

b.5) **elabore** projeto de lei estabelecendo as regras para indicação de investimentos públicos destinados ao turismo, prioritariamente, para os municípios com potencial turístico reconhecido pelo Ministério do Turismo – Mtur, instituição federal normatizadora e gestora da política de turismo nacional, regulamentando dessa forma o art. 256-B, III, da Constituição Estadual;

b.6) **demande** junto ao Ministério do Turismo a delegação de competência para o exercício da atividade de fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, assim como a competência para aplicação de penalidades e arrecadação de receitas, conforme disposto no art. 44, da lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, dando efetividade na fiscalização dos prestadores de serviços turísticos no Estado visando inibir a informalidade no setor.



c) pela expedição de **recomendações**, nos termos sugeridos pela unidade instrutiva e com base no art. 22, § 1º da Lei Complementar 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT, a cada um dos **municípios integrantes do Mapa do Turismo Brasileiro em Mato Grosso**, para que:

c.1) **coopere** com o órgão estadual de turismo informando a movimentação econômica das atividades características do turismo nos municípios, a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, com objetivo de subsidiar o monitoramento, estudo e pesquisa do desempenho do turismo no Estado de Mato Grosso, visando aprimorar as tomadas de decisões dos agentes públicos e privados, em cumprimentando ao disposto no art. 174, I, da Constituição Estadual c/c o art. 7º da Lei 11.771/2008;

c.2) **institua** o Plano Municipal de Turismo como instrumento de planejamento, definindo ações, projetos e estratégias para o desenvolvimento do Turismo no município e na região onde o município está localizado, observando as metas e estratégias contidas no Plano Estadual e no Plano Nacional do Turismo;

c.3) **proceda** à elaboração de programas para alcançar o objetivo e metas para o turismo e os façam constar no Plano Plurianual – PPA do município com indicadores de desempenho e de efetividade, que permitam verificar os resultados alcançados e a eficiência das ações conduzidas, inclusive em termos de impacto nas condições de vida da população, e que possam ser utilizados como critérios para aplicação de recursos pelos municípios no desenvolvimento do turismo;

c.4) **normatize** as rotinas e atividades relativas ao sistema administrativo de turismo nos municípios, com a definição das atribuições a serem executadas pelo corpo funcional das prefeituras, em especial os relacionados ao Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo, visando agilizar a atualização periódica do mapa do turismo e diminuir os riscos de exclusão dos municípios do sistema nacional de turismo;

c.5) **exija** o certificado do Cadastur como requisito para emissão do alvará de funcionamento das empresas turísticas obrigatória ao Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos do Ministério do Turismo – CADASTUR, conforme disposto no art. 21 da Lei nº 11.771/2008: acampamentos turísticos, agências de



turismo, meios de hospedagem, organizadoras de evento, parques temáticos;

c.6) **empreeenda** esforços necessários para a formalização da Instância de Governança Regional, provendo o apoio administrativo para realização das atividades de integração do município à região turística, compondo a Instância de Governança Regional, a fim apoiar e facilitar o encaminhamento e as negociações das demandas regionais, de modo a potencializar a sustentabilidade do desenvolvimento turístico na região;

c.7) **mantenha** o Conselho Município de Turismo ativo com no mínimo três reuniões anuais, divulguem com antecedência a agenda de reuniões do Conselho a fim de promover as reuniões com maior adesão dos representantes setoriais e publiquem tempestivamente a ata das reuniões no sítio oficial da Prefeitura na rede mundial de computadores (internet);

c.8) **fortaleça** o órgão municipal de turismo, obedecendo o porte do município e a importância do turismo como atividade já disseminada no município e na região, com a finalidade de priorizar as ações de fomento e consolidação da atividade turística com base na articulação dos atores locais, buscando a formação de rede de colaboração do município com os demais municípios da região turística, com a Instância de Governança Regional, com a coordenação Estadual e com o Ministério do Turismo;

c.9) **proceda** à estruturação dos cargos do órgão de turismo municipal, adequando a quantidade de servidores ao volume e a complexidade dos trabalhos sob a responsabilidade da unidade, avaliem a oportunidade e conveniência de prover a órgão com o profissional em nível superior no cargo de turismólogo, preferencialmente em provimento efetivo, já que esse profissional detém o qualificação, conhecimento e habilitação requerida para contribuir tecnicamente para o desenvolvimento do cadeia produtiva do turismo;

d) pela expedição de **determinação** à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico para que apresente **plano de ação** para implementação das recomendações prolatadas pelo TCE/MT, com a designação dos responsáveis pela execução das medidas, **em prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias**;

e) pela expedição de **determinação** aos gestores dos municípios



integrantes do Mapa do Turismo Brasileiro em Mato Grosso para que apresentem **plano de ação** para implementação das recomendações prolatadas pelo TCE/MT, com a designação dos responsáveis pela execução das medidas, **em prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias**.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 20 de maio de 2020.

(assinatura digital)⁴
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

4 . Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.