

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL; TURISMO; FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD); E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD) AO PROJETO DE LEI Nº 545, DE 2024

PROJETO DE LEI Nº 545, DE 2024

Altera a Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, e a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, para atualizar e aprimorar o regime jurídico a que se submete a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo - Embratur.

Autor: Deputado JOSÉ GUIMARÃES

Relator: Deputado LEUR LOMANTO JÚNIOR

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 545, de 2024, de autoria do ilustre Deputado JOSÉ GUIMARÃES, pretende alterar a Lei nº 14.002, de 2020, que autorizou a instituição da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), e a Lei nº 11.771, de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, para atualizar e aprimorar o regime jurídico a que está sujeita a agência.

As alterações promovidas na Lei nº 14.002, de 2020, são:

- (i) atribuição de competência à Embratur para “apoiar as medidas de preparação, de organização e de logística para a realização de grandes eventos de importância internacional, para impulsionar a imagem do País no exterior” (inc. V do art. 4º);
- (ii) autorização para a contratação da agência por dispensa de licitação para prestar as atividades previstas na Lei



* C D 2 4 5 7 5 6 3 7 0 4 0 0 *

- como competência da Embratur (parágrafo único do art. 5º);
- (iii) obrigatoriedade de previsão, no contrato de gestão a ser celebrado entre a União (Ministério do Turismo) e a Embratur, de critérios para a avaliação da aplicação dos recursos administrados pela agência provenientes de dotações anuais consignadas no Orçamento Geral da União (inc. II do § 2º do art. 11);
 - (iv) inclusão dos recursos provenientes de dotações consignadas no Orçamento Geral da União entre as receitas da Embratur (inc. X do art. 14);
 - (v) revogação do art. 22, que prevê a aplicação dos arts. 18 a 84 da Lei nº 13.303, de 2016 (Lei das Estatais), à Embratur; e
 - (vi) revogação do § 3º do art. 34, que destina os recursos da Embratur exclusivamente à promoção do turismo doméstico, em caso de guerra, convulsão social, calamidade pública, risco iminente à coletividade ou qualquer outra circunstância que justifique a decretação de estado de emergência.

De sua vez, a Lei nº 11.771, de 2008, é alterada para:

- (i) atualizar a nomenclatura da Embratur (inc. II do art. 14);
- (ii) suprimir a previsão de que os recursos orçamentários destinados à Embratur sejam vinculados ao suporte financeiro ao setor turístico (inc. I do art. 16); e
- (iii) retirar do rol de recursos do Novo Fungetur os valores relativos a dividendos e à alienação de participação acionária da Embratur em empreendimentos turísticos (inc. VI do art. 20).

Na justificação, o parlamentar embasa a proposição na necessidade de reforçar as fontes regulares de recursos após a transformação da Embratur em serviço social autônomo, que teve por objetivo principal a



* C D 2 4 5 7 5 6 3 7 0 4 0 0 *

adoção de um modelo institucional mais flexível e mais arrojado, alinhado aos modelos internacionais.

Outro ponto é a presença de dispositivos legais na Lei nº 14.002, de 2020, em relação à realização de contratos, que são inadequados ao regime jurídico da Agência. Atualmente a Embratur, mesmo já transformada em serviço social autônomo, está submetida ao regimento de contratação adotado pela Administração Pública. O autor argumenta, portanto, ser necessário e imprescindível que seja adotado o mesmo tratamento atribuído aos demais serviços sociais autônomos supervisionados pelo Governo Federal, como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil). É necessário, ainda, retirar o direcionamento exclusivo dos recursos da Embratur para o turismo doméstico, em casos de decretação de estado de emergência declarado pelo governo brasileiro, por compreender que, mesmos nestas situações, devem ser mantidas ações de melhoramento da imagem do País no exterior.

A matéria foi despachada às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Turismo; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD); e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Considero meritório e oportuno o projeto ora examinado, tendo em vista que a transformação da Embratur em serviço social autônomo, como já apontado, teve por objetivo principal a adoção de um modelo institucional mais flexível e mais arrojado, alinhado aos modelos internacionais. Com esse novo formato, a Agência Embratur conquistou mais eficiência para as ações de promoção internacional do turismo, e, dessa forma, possibilitou aumentar a competitividade do Brasil nos mercados internacionais. A mudança propiciou, também, que os processos e as estratégias de promoção internacional se moldem a formatos mais contemporâneos, com mais modernidade, agilidade e inovação na promoção turística internacional, por meio de mecanismos que poderão facilitar a atuação nos mercados internacionais, em condições de igualdade com outros países.



* C D 2 4 5 7 5 6 3 7 0 4 0 0 *

A nova natureza jurídica assente, também, que a Embratur receba recursos privados para o desenvolvimento de projetos de interesses comuns, aumentando a capilaridade da promoção turística internacional e desonerando o orçamento do governo federal. Contudo, a Embratur, como expôs o autor, vem enfrentando sérios gargalos, que, entre eles merece destaque a ausência de fontes regulares de recursos com o intuito de assegurar seu custeio e suas atividades finalísticas, em especial das atividades administrativas internas.

A adequada efetivação dos objetivos e finalidades da Embratur demandam forçosamente recursos regulares e contínuos, a fim de que a Embratur consiga desempenhar sua função institucional, definida na Lei nº 14.002, de 2020, assim como no Plano Plurianual 2024-2027 (Lei nº 14.802, de 2024), o qual contempla ação específica voltada ao mercado internacional, que tem como intuito contribuir para ampliar o número de turistas estrangeiros que visitam o país, o gasto médio dos turistas durante a viagem em território nacional e a geração de divisas oriundas do turismo internacional no Brasil.

Também assiste razão ao autor quando destaca a existência de dispositivos legais na Lei nº 14.002, de 2020, relativos à realização de contratos, que são inadequados ao regime jurídico da Embratur. Julga-se imprescindível que seja adotado o mesmo tratamento atribuído aos demais serviços sociais autônomos supervisionados pelo Governo Federal.

Por fim, concordamos com a necessidade de se retirar o direcionamento exclusivo dos recursos da Embratur para o turismo doméstico, em casos de decretação de estado de emergência declarado pelo governo brasileiro.

Em suma, a proposição tem o potencial de atingir, além da própria Embratur, o setor de turismo como um todo, uma vez que a proposta, indiretamente fortalece o setor por meio da atração de turistas estrangeiros, e, indiretamente, os cidadãos brasileiros e a economia de suas localidades.

Com efeito, este Projeto de Lei colabora para a inclusão do Brasil nas rotas do turismo global, mediante o fomento de políticas públicas baseadas em um processo de planejamento contínuo. Para isso, é essencial que o Ministério do Turismo e a Embratur tenham grande qualidade técnica e condições efetivas para a realização de um planejamento de longo prazo.

Frisa-se que, em nosso País, cerca de 90% dos visitantes são locais e, em 2019, a participação no PIB era de 7,7% e com alta empregabilidade,



* C D 2 4 5 7 5 6 3 7 0 4 0 0 *

mas com um crescimento estagnado. Nesse contexto, o aumento do número de turistas estrangeiros no território brasileiro será benéfico para a economia e o mercado de trabalho.

Conforme a ONU Turismo, o gasto de turistas internacionais no país atingiu um recorde histórico de R\$ 34,5 bilhões, 1,5% acima do arrecadado em 2014, quando o Brasil sediou a Copa do Mundo. Ao longo de 2023, o Brasil recebeu 5,9 milhões de turistas estrangeiros, 62,7% a mais que em 2022, superando em 3% as estimativas da entidade.

Dessa forma, o Brasil vivencia um notável ressurgimento como destino turístico muito procurado - com suas paisagens diversas, cultura vibrante e hospitalidade calorosa despertando um interesse global renovado, conforme a avaliação da ForwardKeys, que é uma empresa espanhola especializada na análise de dados de viagens aéreas.

Segundo a companhia, viagens da América do Sul rumo ao Brasil registram crescimento de 23%. Já as provenientes da União Europeia e do Reino Unido somam um aumento de 21%, enquanto as dos Estados Unidos acumulam expansão de 15%. Quanto às regiões mais buscadas, destaque para o Sul, apresentando avanço de 34%; o Norte (26%), o Sudeste (23%) e o Nordeste (13%). O Centro-Oeste, por sua vez, experimenta uma queda de 11%.

A Embratur é um serviço social autônomo que visa ao planejamento, à formulação e à implementação das ações de promoção comercial de produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior, em cooperação com a administração pública federal.

Nesse contexto, considerando a sua natureza e expertise, admitir que ela seja contratada mediante dispensa de licitação coaduna-se com o interesse público, assim como as situações previstas no inciso XV do art. 75 da Nova Lei de Licitações e Contratos. Referido dispositivo legal fundamenta contratação direta das entidades do Sistema S para apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação.

Frisa-se, por fim, que tais dispensas de licitação não afastam a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo, bem como requerem a comprovação de que a medida é mais vantajosa para o poder público, conforme a observância dos princípios constitucionais regentes da Administração Pública, notadamente quanto à existência de nexo efetivo entre o



* C D 2 4 5 7 5 6 3 7 0 4 0 0 *

mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

Com o objetivo de incrementar ainda mais o número de turistas estrangeiros que visitam o Brasil, bem como aprimorar as condições para o desenvolvimento do turismo doméstico, propomos as seguintes alterações na Lei nº 12.462, de 2011, abaixo descritas, na forma do Substitutivo em anexo.

Propomos alterar a redação do **caput** e do art. 63 da Lei nº 12.462, de 2011, para convergir com o disposto no seu § 2º, II, a fim de determinar que os recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC também serão utilizados para o incremento do turismo, possibilitando que o Ministério do Turismo administre tais recursos.

A inclusão do inciso III ao § 2º do art. 63 da Lei nº 12.462, de 2011, possibilita a aplicação dos recursos do FNAC na cobertura de custos de desapropriações de áreas destinadas à ampliação da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil. Tal inclusão amplia a hipótese de utilização de recursos do FNAC e, portanto, não implica diminuição de receita ou aumento de despesa pública. Ao deixar expresso na lei essa possibilidade, a alteração proposta possui o condão de trazer segurança jurídica e sanar eventuais questionamento que eventualmente permeiem a matéria.

A proposta de alteração na redação do art. 63-A evidencia que a aplicação proposta no inciso III do § 2º do art. 63 será de responsabilidade do Ministério de Portos e Aeroportos.

Por sua vez, a alteração do § 6º do art. 63 se faz necessária para a inclusão do novo art. 63-B, para permitir a alocação de recursos do FNAC para o Ministério do Turismo, pelo período de 5 (cinco) anos, em observância ao art. 140 da Lei nº 14.791, de 2023 (LDO/2024). A redação do novo art. 63-B também possibilitará o entendimento que o percentual ali definido deverá ter por base de cálculo a arrecadação total do FNAC e para evidenciar que tais recursos serão desvinculados do fundo para aplicações voltadas para o incremento do turismo.

Relativamente à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do projeto, verifica-se que o PL, em síntese, busca, por meio da inclusão de previsão em lei específica (Lei nº 14.002/2020), possibilitar que a Embratur venha a receber recursos provenientes de dotações consignadas no Orçamento Geral da União.



* C D 2 4 5 7 5 6 3 7 0 4 0 0 *

Tal iniciativa busca manter conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000 - LRF (art. 26) e com a Lei nº 14.791, de 2023 - LDO/2024 (arts. 87 e 88) que, ao tratarem da destinação de recursos públicos para entidades privadas, estabelecem que tal destinação de recursos, a título de contribuições correntes e de capital, deve ser autorizada por lei específica, além de atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Assim, verifica-se que tanto o Projeto de Lei nº 545, de 2024, quanto o Substitutivo apresentado em anexo, revestem-se de caráter essencialmente normativo e regulatório, não apresentando repercussão direta nos Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Observamos que inexiste qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 545, de 2024, e do Substitutivo em anexo, que atende aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos arts. 23, inciso V, 48 e 61, todos da Constituição da República.

No que respeita à constitucionalidade material, também há harmonia entre as alterações propostas com as disposições da Lei Maior.

Com relação à juridicidade, o PL nº 545, de 2024, e o Substitutivo em anexo revelam-se adequados, sendo que o meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido. O respectivo conteúdo possui generalidade e se mostra harmônico com os princípios gerais do Direito.

No tocante à técnica legislativa, as proposições se amoldam aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

II.1 - Conclusão do voto

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 545, de 2024.

No âmbito da Comissão de Turismo, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 545, de 2024.



* C D 2 4 5 7 5 6 3 7 0 4 0 0 *

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela não implicação orçamentária e financeira do PL nº 545, de 2024, e do Substitutivo em anexo, não cabendo, nesse sentido, à Comissão afirmar se as proposições são adequadas ou não. No mérito, somos pela aprovação do PL nº 545, de 2024, na forma do Substitutivo em anexo.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 545, de 2024, e do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2024.

Deputado LEUR LOMANTO JÚNIOR
Relator



* C D 2 4 5 7 5 6 3 7 0 4 0 0 *

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 545, DE 2024

Altera a Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, e a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, para atualizar e aprimorar o regime jurídico a que se submete a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo - Embratur.

O congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

.....

IV - articular-se com os agentes econômicos e com o público potencialmente interessado nos destinos, produtos e serviços turísticos brasileiros a serem promovidos no exterior; e

V - apoiar as medidas de preparação, de organização e de logística para a realização de grandes eventos de importância internacional, para impulsionar a imagem do País no exterior.” (NR)

“Art. 5º

.....

Parágrafo único. Na contratação da Embratur pelos órgãos e pelas entidades da administração pública para realização das atividades previstas no art. 4º, será dispensável a licitação.” (NR)

“Art. 11.

.....

§ 2º

.....

II - as metas, os objetivos, os prazos e as responsabilidades para a execução do plano de trabalho e os critérios para a avaliação da aplicação dos recursos administrados pela Embratur, inclusive os provenientes de dotações anuais consignadas no Orçamento Geral da União, assegurada, na definição de metas e objetivos, assim como na aplicação dos recursos, a atribuição de tratamento equânime à promoção das distintas regiões geográficas do País, das unidades da Federação por elas abrangidas e de seus Municípios, de forma



* C D 2 4 5 7 5 6 3 7 0 4 0 0 *

consonante com o respectivo potencial turístico;
” (NR)

“Art. 14.

VIII - os empréstimos, os auxílios e as contribuições;
 IX - os recursos consignados em legislação específica; e
 X - os recursos provenientes de dotações consignadas no Orçamento Geral da União.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8º

II - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo - Embratur;
” (NR)

“Art. 14. O Ministério do Turismo, diretamente ou por intermédio da Embratur, poderá utilizar, mediante delegação ou convênio, os serviços das representações diplomáticas, econômicas e culturais do Brasil no exterior para a execução de suas tarefas de captação de turistas, eventos e investidores internacionais para o País e de apoio à promoção e à divulgação de informações turísticas nacionais, com vistas à formação de uma rede de promoção internacional do produto turístico brasileiro, ao intercâmbio tecnológico com instituições estrangeiras e à prestação de assistência turística aos que dela necessitarem.” (NR)

“Art. 16.

I - da lei orçamentária anual, alocado ao Ministério do Turismo;
” (NR)

“Art. 20.

VI - recebimento de dividendos ou da alienação das participações acionárias do próprio Fundo em empreendimentos turísticos;
” (NR)

Art. 3º A Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 63. É instituído o Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC, de natureza contábil e financeira, para destinação dos recursos do sistema de aviação civil e para o incremento do turismo.

.....
 § 2º



* C D 2 4 5 7 5 6 3 7 0 4 0 0 *

III - na cobertura de custos de desapropriações de áreas destinadas a ampliações da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil, observado o disposto no § 5º, inciso I.

.....
 § 4º Deverão ser disponibilizadas, anualmente, pelo Ministério de Portos e Aeroportos e pelo Ministério do Turismo, em seus respectivos sítios eletrônicos informações contábeis e financeiras, além de descrição dos resultados econômicos e sociais obtidos pelo FNAC.

.....
 § 6º Os recursos do FNAC, enquanto não destinados às finalidades previstas no art. 63-A e no art. 63-B, ficarão depositados na Conta Única do Tesouro Nacional.

....." (NR)

"Art. 63-A. A arrecadação total do FNAC será gerida e administrada pelo Ministério de Portos e Aeroportos, ou, a seu critério, por intermédio de instituição financeira pública federal, quando destinados à modernização, construção, ampliação ou reforma de aeródromos públicos, para atendimento do disposto nos incisos I e III do § 2º do art. 63 desta lei.

.....
 § 1º Para a consecução dos objetivos previstos no caput deste artigo, o Ministério de Portos e Aeroportos, diretamente ou, a seu critério, por intermédio de instituição financeira pública federal ou da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) ou de quem venha a substituir suas funções, realizará procedimento licitatório, podendo, em nome próprio ou de terceiros, adquirir bens, contratar obras e serviços de engenharia e de técnicos especializados.

.....
 § 2º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda e de Portos e Aeroportos fixará a remuneração de instituição financeira que prestar serviços, na forma estabelecida neste artigo." (NR)

"Art. 63-B. 30% (trinta por cento) da arrecadação total do FNAC serão desvinculados do Fundo e alocados no Ministério do Turismo para a implementação de ações relacionadas ao modal aéreo e para o incremento do turismo, em atendimento do disposto no inciso II do § 2º do art. 63 desta lei.

.....
 Parágrafo único. Ato conjunto dos Ministros de Estado de Portos e Aeroportos e do Turismo definirão os critérios e as prioridades para utilização dos recursos do FNAC para as aplicações a que se refere o caput deste artigo." (NR)

Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 14.002, de 2020:



* C D 2 4 5 7 5 6 3 7 0 4 0 0 *

- I - o art. 22; e
- II - o § 3º do art. 34.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, e, nos termos do art. 140 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, o disposto no art. 3º desta Lei, na parte que inclui o art. 63-B na Lei nº 12.462, de 4 de Agosto de 2011, terá vigência por 5 (cinco) anos.



* C D 2 4 5 7 5 6 3 7 0 4 0 0 *

