

COMISSÃO DE TURISMO E DESPORTO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 314, DE 2005

Autoriza o Poder Executivo a criar o Pólo de Desenvolvimento e Turismo da região geográfica Nordeste, com sede na cidade de Paulo Afonso e institui o Programa Especial de Desenvolvimento de Paulo Afonso e demais municípios que integram a região.

Autor: Deputado **Fernando de Fabinho**

Relator: Deputado **André Figueiredo**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 314/05, de autoria do nobre Deputado Fernando de Fabinho, autoriza o Poder Executivo, de acordo com a ementa, a criar o Pólo de Desenvolvimento e Turismo da região geográfica Nordeste, com sede na cidade de Paulo Afonso, e institui o Programa Especial de Desenvolvimento de Paulo Afonso e demais municípios que integram a região. O objetivo do Pólo, nos termos do art. 1º, consiste em articular e harmonizar as ações administrativas da União, do Estado da Bahia e dos Municípios contemplados, conforme o previsto no inciso IX do art. 21, no art. 43 e no inciso IV do art. 48 da Carta Magna, constituindo-se a área de abrangência e influência do pólo pela região geográfica Nordeste, no Estado da Bahia. Além disso, o art. 2º autoriza o Poder Executivo a criar o Conselho Administrativo que coordenará as ações governamentais no âmbito do Pólo de Desenvolvimento e Turismo, agora denominado de Paulo Afonso. Em seguida, pelo art. 3º, são consideradas de interesse comum do Pólo de Desenvolvimento e Turismo as ações da União e os serviços públicos comuns do Estado da Bahia e dos



Municípios que o integram, especialmente aquelas relacionadas ao desenvolvimento econômico sustentável, conservação do equilíbrio socioambiental, geração de emprego e renda e implantação de infra-estrutura.

Por seu turno, o art. 4º autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento e Turismo da Bahia, definindo, ainda, que lhe caberá estabelecer, mediante convênio, normas, critérios e procedimentos relativos às ações conjuntas supramencionadas de caráter federal e de responsabilidade de entes federais. Determina-se, ainda, que tal Programa – denominado, no § 2º do art. 5º, Especial de Desenvolvimento e Turismo de Paulo Afonso – estabelecerá formas de estímulo à ação consorciada entre as entidades federais, estaduais e municipais atuantes na área do Pólo, enquanto o § 3º do mesmo art. 5º preconiza que o programa será coordenado pelo Conselho Administrativo de que trata o art. 2º.

Os incentivos ao desenvolvimento regional a serem implantados pelo Pólo de Desenvolvimento e Turismo, desta feita denominado da Bahia, compreendem, pela letra do art. 5º: (i) igualdade de tarifas, fretes e seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público, na forma do art. 43, §2º, I, da Constituição; (ii) linhas de crédito especiais para o financiamento das atividades prioritárias; (iii) subsídios, remissões, isenções, reduções, diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas ou outros incentivos fiscais concedidos para o fomento de atividades produtivas; e (iv) outros benefícios com tratamento fiscal diferenciado, observada, no caso dos itens (ii) a (iv), a compatibilidade com a LOA, a LDO e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já o art. 6º prevê que os programas e projetos prioritários para a região serão financiados com recursos orçamentários destinados pela União, pelo Estado da Bahia e pelos Municípios abrangidos pelo Pólo e com recursos de operações de crédito externas e internas. Por fim, o art. 7º especifica que a União poderá firmar convênios com o Estado da Bahia e com os Municípios participantes do Pólo, com a finalidade de atender o disposto na lei complementar.

Em sua justificação, o ilustre Autor argumenta que o projeto em tela é parte de um conjunto de proposições que engloba pólos e eixos de desenvolvimento na Bahia, de forma a tornar a região desse Estado capaz de, por meio da articulação integrada desses Municípios, ampliar suas possibilidades de crescimento, sejam elas através da economia, indústria ou turismo. Em suas palavras, a criação do Pólo de Desenvolvimento e Turismo de Paulo Afonso será de grande importância para viabilizar uma gestão conjunta das



políticas públicas desses Municípios e possibilitar a concentração de esforços em ações voltadas para a melhoria da infra-estrutura local.

O Projeto de Lei Complementar nº 314/05 foi distribuído em 24/11/05, pela ordem, às Comissões de Turismo e Desporto, da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, de Finanças e Tributação, inclusive para exame de mérito, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, tramitando em regime de prioridade. Encaminhada a proposição a este Colegiado em 30/11/05, recebemos, em 19/04/06, a honrosa missão de relatá-la.

Cabe-nos, agora, nesta Comissão de Turismo e Desporto, apreciar a matéria quanto ao mérito, nos aspectos atinentes às atribuições do Colegiado, nos termos do art. 32, XIX, do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Ao apreciar o mérito da presente proposição, podemos iniciar pelo registro de que a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional rejeitou, em março de 2006, o Projeto de Lei Complementar 190/04, de autoria do Deputado Zequinha Marinho. Esse projeto autoriza o Poder Executivo a criar o Pólo de Desenvolvimento Turístico do Arquipélago de Marajó. Segundo o relator da proposta, Deputado Severiano Alves, como todos os municípios que integram a área pertencem a um mesmo estado, a competência para criar o pólo não é da União, mas do Governo paraense. O relator também criticou o fato de o projeto ser apenas autorizativo, dizendo que “já existe súmula de jurisprudência na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania que considera inconstitucionais propostas com este tipo de comando.”

Essa recente decisão vem reforçar nosso entendimento, ao qual chegamos após analisar a presente proposição, e que passamos a expor, esperançosos de contar com o apoio dos nobres colegas.



Tramitam pela Câmara dos Deputados diversos projetos de lei complementar, como este de nº 314, de 2005, autorizando a criação, em várias regiões, de “pólos de desenvolvimento e turismo”. Como exemplos, têm-se os Projetos de Lei Complementar nº 318/2005, 317/2005, 316/2005, 315/2005, 313/2005, 266/2005, e o já mencionado 190/2004, dentre outros. Tratar-se-iam de projetos vazios, sem qualquer capacidade de efetivamente promover o desenvolvimento regional, não fosse o fato de serem, mais provavelmente, danosos às próprias regiões que mencionam.

Os projetos citados dão ao Poder Executivo algo que ele já tem: a autorização para criar a entidade “Pólo de Desenvolvimento da Região...”, inclusive um “Conselho Administrativo” que coordenará as ações governamentais no âmbito do pólo. Da mesma maneira, concede ao Poder Executivo a capacidade, que ele também já possui, para instituir um ‘Programa Especial de Desenvolvimento e Turismo’. Permite ainda que o Executivo faça o que já faz com grande frequência, ao abrigo da Lei, ou seja, celebrar convênios estabelecendo normas de ação conjunta dos três níveis de governo. Os projetos de lei mencionados ainda “autorizam” o Executivo a realizar diversas outras ações, todas elas já previstas na Constituição Federal.

As atribuições dos conselhos a serem criados, conforme as proposições mencionadas, são inespecíficas, pois apenas se diz que elas serão definidas em regulamento. Não há, ademais, a previsão da criação de mecanismos que possam efetivamente influir sobre a alocação de recursos em cada uma das regiões.

As ações de governo a serem realizadas naqueles diversos ‘Pólos’ são aquelas usualmente realizadas em qualquer região do País. Estão, além, disto, já previstas no art. 43, § 2º, da Constituição Federal: linhas de crédito especiais, coordenação de ações públicas, subsídios, isenções, reduções e diferimento de tributos federais, etc.. Há, no projeto em apreço, menção à possibilidade de uso de tais instrumentos, sem a definição de mecanismos específicos. Assim, a eventual aprovação desta proposta em nada alterará os problemas históricos de baixa eficácia, incerteza, descontinuidade, falta de coordenação, etc., das ações governamentais. Não há, nele, previsão de qualquer instrumento para solucionar tais deficiências.

Na mesma linha, há a proposta de que os programas e projetos prioritários para as regiões sejam financiados com recursos de natureza orçamentária,



destinados ou pela União ou pelo Estado onde se localizam, e por operações de crédito, internas ou externas. Indaga-se: muda algo, com relação à situação atual?

Embora as regiões mencionadas nos vários projetos citados, e em particular esta região do Nordeste, objeto do Projeto de Lei Complementar em análise, sejam regiões de grandes atrativos potenciais ao turismo, é importante observar ainda outros impactos prováveis da proposição em tela.

A região do Nordeste possui diversos atrativos turísticos. A valorização dessa diversidade e dessas atrações pode ser uma maneira de promover o crescimento do turismo regional de forma ainda mais rápida, e com substancial alargamento – tanto espacial como socialmente - dos ganhos propiciados pela atividade.

Muitas ações devem ser realizadas para tornar viável a aceleração da expansão da região. Dentre estas, a realização de “investimentos estruturantes” que efetivamente “criem” a capacidade de recepção e a demanda pelo produto turístico “Nordeste”. Entende-se por “investimentos estruturantes” um conjunto destes, aplicados coerentemente em infra-estrutura, em informação turística, em treinamento de receptores e em divulgação junto aos emissores. Ao turista, pode-se oferecer diversas atrações, dando-se-lhe a oportunidade de usufruir de uma maior variedade de experiências, induzindo-o a permanecer por mais tempo na área e, pois, ampliando os benefícios para a região e para o Estado.

Como a criação deste produto turístico e sua posterior transformação em “pólo de desenvolvimento turístico” beneficiará a todos que ali vivem, em especial àqueles ligados de forma direta e indireta ao turismo, ocorre a tendência ao “efeito carona” que, em certa medida, dificulta a realização dos investimentos necessários. Ou seja, tais investimentos beneficiarão a todos os hotéis, restaurantes, lojas, taxistas, etc., e nenhum deles poderá ser – antecipadamente – excluído dos benefícios decorrentes daqueles investimentos estruturantes. Por outro lado, nenhum deles poderá, também, pleitear exclusividade sobre os benefícios decorrentes. Assim, como cada ator poderá se beneficiar, ainda que não participe do ‘rateio’ dos gastos, a atitude prevalecente tende a ser não contribuir, o que leva à não realização dos investimentos necessários. Leva também, com freqüência, a se apelar ao Estado, para que este se responsabilize pelo fornecimento dos recursos necessários aos investimentos, recursos estes que, supõe-se, devam ser retirados de outras regiões. Caso os



interesses pró-desenvolvimento do Pólo de Desenvolvimento e Turismo da região do Nordeste se mostrem com maior controle sobre o Estado, relativamente a outras regiões, então sim, os poucos recursos deste – repita-se, retirados de outras regiões - poderão, de fato, ser utilizados com aquele objetivo.

Este o quadro geral em que se forma a política de desenvolvimento regional.

Nessa situação, a eventual aprovação da lei de criação do Pólo de desenvolvimento e Turismo da Região Geográfica do Nordeste tenderá a iludir a população com a crença de que “finalmente, recursos do Governo Federal serão carreados para o desenvolvimento da área”. Assim, o “efeito carona” será reforçado: já que haverá, aparentemente, “bons motivos” para se crer que o Governo Federal passará a investir no Nordeste, não haverá razão para que os interesses locais se mobilizem com tal propósito. No máximo, tais interesses tenderão a se mobilizar em prol da efetivação do pólo. No entanto, como o “Pólo” na realidade será uma figura jurídica desprovida de efetivo conteúdo econômico e não disporá de quaisquer recursos – como se mostrou acima -, a aprovação, ou mesmo a simples propositura da lei visando à sua criação poderá, em efeito, atrasar e não promover o desenvolvimento da região.

Há, certamente, outras consequências da eventual proposição de um tal projeto de lei. Elas relacionam-se com as perspectivas eleitorais individuais, com seu impacto sobre a credibilidade do Congresso Nacional e sobre a capacidade de mobilização dos recursos locais, dentre outros. Tais impactos, porém, extrapolam o âmbito desta análise, centrada nos aspectos econômicos.

Por fim, há que se destacar que a Súmula da Jurisprudência Nº 1, emitida pela então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados em 01 de dezembro de 1994, afirma o entendimento de que “projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é da sua competência exclusiva, é inconstitucional”. Diz ainda o texto desta Súmula: “Autorizar o que já está autorizado pela Constituição é redundância (...) Numa hipótese de haver aprovação deste projeto, qual a sanção que sofreria o Executivo pelo seu não cumprimento? Nenhuma.”



Porém, esse ponto, por razões regimentais, será tratado por aquela comissão.

Pelas razões expostas, **SOMOS PELA REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 314, DE 2005.**

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado **André Figueiredo**

Relator

