

COMISSÃO DE TURISMO E DESPORTO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 377, DE 2006

Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Paranaíba e Triângulo Mineiro e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Paranaíba e Triângulo Mineiro

Autor: Deputado Romel Anizio

Relator: Deputado André Figueiredo

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 377/2006, de autoria do nobre Deputado Romel Anizio, autoriza o Poder Executivo, de acordo com a ementa, a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Paranaíba e Triângulo Mineiro e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Paranaíba e Triângulo Mineiro.

O objetivo da proposição, nos termos do art. 1º, consiste em articular e harmonizar as ações administrativas da União, do Estado de Minas Gerais 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 da Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Paranaíba e Triângulo Mineiro e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Paranaíba e Triângulo Mineiro.

Além disso, o § 1º do art. 1º define quais os municípios que integrarão a Região: Monte Carmelo, Abadia dos Dourados, Douradoquara, Grupiara, Estrela do Sul, Romaria, Cascalho Rico, Araguari, Uberlândia, Tupaciguara, Monte Alegre, Prata, Araporã, Centralina, Canápolis, Capinópolis, Cachoeirqa Dourada, Ipiaçu, Ituiutaba, Gurinhatã, Santa Vitória, Campina Verde, União de Minas, Carneirinho, Limeira do Oeste e Iturama. A proposição prevê, no § 2º do mesmo art. 1º, que integrarão a Região os municípios que vierem a ser constituídos mediante o desmembramento daqueles acima mencionados.

O art. 2º prevê a criação de um Conselho Administrativo que coordenará as ações governamentais no âmbito da Região, o qual terá sua composição e atribuições definidas em regulamento.

Na seqüência, o art. 3º prevê que serão consideradas de interesse comum da Região as ações da União e os serviços públicos comuns do Estado de Minas Gerais e dos Municípios que a integram, especialmente aquelas relacionadas às áreas de Turismo, serviços de transporte, meio ambiente, recursos hídricos e infra-estrutura básica.

Por seu turno, o art. 4º autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Paranaíba e Triângulo Mineiro.

O parágrafo único estabelece que este Programa, ouvidos os órgãos competentes, estabelecerá, mediante convênios, normas, critérios e procedimentos relativos às ações conjuntas previstas nos arts. 1º e 3º da proposição em comento.

O art. 5º determina que os incentivos ao desenvolvimento do turismo a serem implantados compreenderão igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público, na forma do art. 43, § 2º, inciso I, Constituição Federal, assim como linhas de crédito especiais, subsídios, remissões, isenções, reduções e diferimento temporário de tributos federais, devidos por pessoas físicas ou jurídicas, ou outros incentivos concedidos para o fomento das atividades produtivas, além de outros benefícios com tratamento fiscal diferenciado. O parágrafo 1º deste artigo prevê que a concessão ou ampliação de incentivo de natureza tributária da qual decorra renúncia fiscal será acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início da sua

vigência e nos dois exercícios seguintes, e ainda de demonstração de atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e demonstrativo de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa da receita da Lei Orçamentária Anual e de que não afetará as metas de resultados fiscais do período.

Os parágrafos 2º e 3º estabelecem, respectivamente, que o Programa Especial de Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Paranaíba e Triângulo Mineiro estabelecerá formas de estímulo à ação consorciada entre entidades dos diversos níveis da Federação, e que serão coordenados pelo Conselho de que trata o art. 2º desta proposição.

Os programas e projetos prioritários para a Região, como determina o art. 6º, serão financiados com recursos de natureza orçamentária, que lhes forem destinados pela União, pelo Estado de Minas Gerais e pelos municípios que a integram, e também mediante operações de crédito, internas e externas.

Por fim, o art. 7º especifica que a União poderá firmar convênios com o Estado de Minas Gerais e com os municípios componentes da Região, com a finalidade de atender ao disposto na lei complementar. Em seu parágrafo único, estabelece que tais convênios poderão ser firmados isoladamente ou com o conjunto dos municípios integrantes da Região.

O Projeto de Lei Complementar nº 377, de 2006, foi distribuído, 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. Encaminhada a proposição a este Colegiado, recebemos a honrosa missão de relatá-la. Cabe-nos, agora, nesta Comissão de Turismo e Desporto, apreciar a matéria quanto ao mérito, 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 377, de 2006, 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, 315/2005, 314/2005, 313/2005, 266/2005, o já mencionado 190/2004, e, mais recentemente, os de Nº 359/06 e este aqui relatado, de Nº 377/06, dentre outros. Tratar-se-ia 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 pretendem dar 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 mesmo espaço geográfico. Da mesma maneira, pretende conceder 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 freqüência, ao abrigo da lei, ou seja, celebrar convênios com outros entes 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 e a coordenação de ações governamentais em cada uma das regiões.

As ações de governo a serem realizadas naqueles diversos 'Pólos' são as já usualmente realizadas em qualquer região do País. Além disto, essas ações já estão 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 deste projeto 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 a Região sejam financiados com recursos de natureza orçamentária, destinados ou pela União ou pelo Estado onde se localizam, ou ainda pelos próprios municípios, e por operações de crédito, internas ou externas. Indaga-se: muda algo, com relação à situação atual? A resposta é, seguramente, não!

Embora as regiões mencionadas nos vários projetos citados, e em particular nessa Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Paranaíba e Triângulo Mineiro, 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. Na Região específica de que trata este projeto, 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 social – 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 “Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Paranaíba e Triângulo Mineiro”. Entende-se por “estruturantes” um conjunto de investimentos 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 de forma direta e indiretamente ligados 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 a de 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 Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Paranaíba e Triângulo Mineiro se mostrem com maior controle sobre o Estado, relativamente a outras regiões, então sim, os parcos 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 da Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Paranaíba e Triângulo Mineiro 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 na Região, 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 da Região, conforme aprovado no Congresso Nacional. 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 propositura 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, firma 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 constitucional”. 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.”

Pelas razões expostas, SOMOS PELA REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 377, DE 2006.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2006.

Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator