

COMISSÃO DE TURISMO E DESPORTO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 296, DE 2008

Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo da Microrregião do Alto Solimões e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Turismo da Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo da Microrregião do Alto Solimões.

Autor: Deputado **Carlos Souza**

Relator: Deputado **Jurandil Juarez**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 296/08, de autoria do nobre Deputado Carlos Souza, autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo da Microrregião do Alto Solimões e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Turismo da Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo da Microrregião do Alto Solimões.

O objetivo da Região a ser criada, nos termos do art. 1º, consiste em articular e harmonizar as ações administrativas da União, do Estado do Amazonas 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 pelos municípios de Tabatinga, Benjamin Constant e Atalaia do Norte. Os municípios que vierem a ser criados por desmembramento dos anteriores também passarão a compor a Região.

Além disso, o art. 2º autoriza o Poder Executivo a criar o Conselho Administrativo que coordenará as ações da Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo da Microrregião do Alto Solimões. As atribuições e a composição do Conselho serão definidas em regulamento. Este Conselho coordenará as ações do Programa de Desenvolvimento da Região.

Em seguida, pelo art. 3º, são consideradas de interesse comum da Região os serviços públicos comuns ao Estado do Amazonas e aos municípios que a integram, especialmente aquelas relacionadas à área do Turismo, serviços de transporte, meio ambiente, recursos hídricos e infraestrutura básica.

Por seu turno, o art. 4º autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Desenvolvimento do Turismo da Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo do Alto Solimões. Este Programa definirá, mediante convênio, normas, critérios e procedimentos relativos às ações conjuntas de caráter federal e de responsabilidade de entes federais.

O art. 5º estabelece que os incentivos de desenvolvimento do Turismo a ser implantados na Região incluirão igualdade de fretes, seguros e outros itens de custo de responsabilidade do poder público; linhas de crédito especiais para o financiamento das atividades prioritárias; subsídios, remissões, isenções, reduções e diferimento temporário de tributos federais, devidos por pessoa jurídica ou física; além de outros benefícios. Prevê a proposição que a concessão ou ampliação dos benefícios acima descritos será acompanhada das informações previstas na legislação em vigor e, em especial, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O § 2º propõe que o Programa Especial já mencionado definirá as formas de estímulo à ação consorciada entre as entidades dos vários níveis de governo.

Determina, ainda, o art. 6º que os incentivos ao desenvolvimento regional a ser implantados na Região serão financiados com recursos da União, do Estado e dos municípios integrantes da Região, assim como por operações de crédito, internas e externas.

Por fim, o art. 7º especifica que a União poderá firmar convênios com o Estado do Amazonas e com os Municípios participantes da

Região, com a finalidade de atender ao disposto na lei complementar que se pretende instituir.

O Projeto de Lei Complementar nº 296/08 foi distribuído 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 aspectos atinentes às atribuições do Colegiado, nos termos do art. 32, XIX, do Regimento Interno desta Casa. Cumpre registrar, ainda, que no prazo regimental não se lhe apresentaram emendas.

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 decisão vem reforçar nosso entendimento. Tramitam pela Câmara dos Deputados diversos projetos de lei complementar, como este de nº 296, de 2008, autorizando a criação, em várias regiões, de “pólos de desenvolvimento e turismo” ou, como no presente projeto de lei, Região Integrada de Desenvolvimento e Turismo. Como exemplos, têm-se os

Projetos de Lei Complementar nº 318/2005, 317/2005, 316/2005, 315/2005, 314/2005, 266/2005 e o 190/2004, dentre outros. Tratar-se-ia apenas de projetos sem capacidade de efetivamente promover o desenvolvimento regional, não fosse o fato de poderem ser até 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 da Região. 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 ser 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 ser realizadas naqueles diversos ‘Pólos’ são as ações de governo 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 sua eventual aprovação 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 serão 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 Alto Solimões, 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 Alto Solimões possui, efetivamente, 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 “Alto Solimões”. 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-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 ou indireta são 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 – antecipada e deliberadamente – 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 frequência, 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 da Região do Alto Solimões 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 da Região Integrada de Desenvolvimento do Turismo da Microrregião do Alto Solimões tenderá a levar a população a acreditar 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 Alto Solimões, 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. 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. .

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 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.”

Pelas razões expostas, **SOMOS PELA REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 296, DE 2008, embora reconhecendo a boa intenção do seu proponente.**

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado **JURANDIL JUAREZ**

Relator

2008_6856_Jurandil Juarez_208