

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre os Projetos de Lei do Senado nº 433, de 2003, que *altera o Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, e a Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, de forma a incluir nova fonte de recursos no Fundo Geral de Turismo*, e nº 341, de 2006, o qual *revoga a Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, que ‘dispõe sobre o recolhimento ao Tesouro Nacional de parcela da tarifa de embarque internacional’*.

RELATORA: Senadora **ROSALBA CIARLINI**

RELATOR “AD HOC”: Senador **ADELMIR SANTANA**

I – RELATÓRIO

São submetidos à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) os Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 433, de 2003, e 341, de 2006. No caso da primeira proposição, trata-se de uma nova apreciação, pois esta Comissão já deliberou a seu respeito em 11 de maio de 2006. Efetivamente, esse projeto encontrava-se na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), aguardando a manifestação daquela Comissão.

Esclarecemos, inicialmente, que, com o início da 52ª Legislatura, as duas proposições continuaram tramitando, nos termos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato do Presidente do Senado Federal nº 97, de 2002. No ano em curso, o Plenário deferiu o Requerimento nº 1.088, do Senador Romero Jucá, que prevê a tramitação em conjunto dos dois projetos. Com isso o PLS nº 433, de 2003, regressou à CDR, para nova apreciação, sendo que a decisão terminativa sobre ambos caberá à CAE.

I.1. DO PLS Nº 433, DE 2003

O PLS nº 433, de 2003, de autoria do Senador César Borges,

atribui nova fonte de recursos ao Fundo Geral de Turismo (Fungetur). Com esse intuito, a proposição modifica o Decreto-Lei nº 1.191, de 1971, que dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo, e a Lei nº 9.825, de 1999, que dispõe sobre o recolhimento ao Tesouro Nacional de parcela da tarifa de embarque internacional.

Apresentado em 22 de outubro de 2003, o PLS nº 433, de 2003, foi encaminhado à CAE para decisão terminativa. No entanto, em 5 de julho de 2005, o Plenário desta Casa aprovou o Requerimento nº 455, do Senador Tasso Jereissati, determinando que o projeto fosse submetido, primeiramente, ao exame da CDR.

Nesta comissão, coube ao Senador Sérgio Cabral atuar como relator. O primeiro relatório, apresentado em 28 de setembro de 2005, opinava pela aprovação do projeto, na forma de Substitutivo. Em 21 de outubro, o Senador Tasso Jereissati ofereceu emenda à proposição. O segundo relatório, apresentado em 1º de dezembro, não continha qualquer modificação em relação ao Substitutivo anterior, opinando pela rejeição da emenda. Por ocasião da votação do novo relatório, em 11 de maio de 2006, contudo, deferiu-se requerimento para que a emenda fosse destacada e votada em separado. Ao final, a CDR aprovou o parecer, na forma do Substitutivo apresentado e da emenda destacada.

A proposição, na sua forma original, é composto por três artigos. O art. 1º acrescenta novo inciso ao art. 11 do Decreto-Lei nº 1.191, de 1971, destinando ao Fungetur os seguintes recursos:

- a) a parcela da tarifa de embarque internacional resultante do aumento concedido pela Portaria nº 861/197/GM2;
- b) o adicional de 50% sobre as tarifas em questão instituído pela Lei nº 7.920, de 1989.

O art. 2º modifica o *caput* do art. 2º da Lei nº 9.825, de 1999, reiterando a destinação ao Fungetur dos recursos discriminados acima, presentemente comprometidos com a amortização da dívida pública mobiliária federal. Ademais, estipula prazo para que o Tesouro Nacional proceda, todo mês, à transferência correspondente. Fixou-se prazo de até cinco dias úteis para essa transferência, a serem contados após o prazo de até quinze dias úteis para que a parcela e o adicional em comento sejam transferidos para o

Tesouro Nacional pelo Comando da Aeronáutica e pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero).

O art. 3º contém a cláusula de vigência, estabelecendo que a lei entrará em vigor na data da sua publicação.

I.2. DO PLS Nº 341, DE 2006

O PLS nº 341, de 2006, de autoria do Senador Eduardo Azeredo, por sua vez, ao revogar a Lei nº 9.825, de 1999, estabelece que os recursos correspondentes ao aumento das tarifas de embarque internacional concedido pela Portaria do então Ministério da Aeronáutica nº 861/GM2, de 9 de dezembro de 1997, incluindo o correspondente adicional tarifário, previsto na Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989, deixarão de ser destinados ao Tesouro Nacional, para amortização da dívida pública mobiliária federal.

O projeto, apresentado em 20 de dezembro de 2006, desdobra-se em dois artigos. O primeiro revoga a Lei nº 9.825, de 1999, enquanto o segundo estabelece que a lei resultante entrará em vigor na data da sua publicação.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão apreciar os PLS nºs 433, de 2003, e 341, de 2006. Os dois projetos não apresentam problemas de natureza constitucional, legal ou regimental. As proposições, porém, apresentam deficiências em termos de técnica legislativa. No caso do PLS nº 433, de 2003, por exemplo, isso fez com que a CDR aprovasse o Substitutivo apresentado pelo Senador Sérgio Cabral.

II.1. DA TARIFA DE EMBARQUE INTERNACIONAL

As tarifas de embarque internacional são uma modalidade de tarifa aeroportuária, cujo uso foi disciplinado pela Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973. O art. 5º estipula que essas tarifas destinavam-se, na sua totalidade, ao Fundo Aeroviário, no caso de aeroportos administrados pelo Comando da Aeronáutica, ou às entidades da administração federal indireta

(ou seja, a Infraero), no caso dos aeroportos por estas administradas. Complementarmente, a Lei nº 7.920, de 1989, destinou o adicional que então criava, de 50% sobre as já citadas tarifas, à aplicação em melhoramentos, reaparelhamento, reforma e depreciação de instalações aeroportuárias e da rede de telecomunicações e auxílio à navegação aérea (art. 1º, § 1º), conforme disciplinado pela Lei 8.399, de 1º de julho de 1992.

A Lei nº 9.825, de 1999, porém, introduziu uma nova destinação, atribuindo o aumento de 100% das tarifas de embarque internacional (determinado pela Portaria nº 861/1997/GM2), juntamente com o adicional correspondente, à amortização da dívida pública mobiliária federal (art. 2º, parágrafo único). Conseqüentemente, a tarifa em tela pode ser decomposta segundo o quadro a seguir:

Tarifas Internacionais de Embarque

(em US\$)

Categoria do Aeroporto	Fixadas pela Portaria 634/1993/SOP (A)	Adicional [(B)=0,5.(A)]	Fixadas pela Portaria 861/1997/GM-2 (C)	Diferença [(D)=(C)-(A)]	Adicional sobre a Diferença [(E)=0,5.(D)]
1ª	12.00	6.00	24.00	12.00	6.00
2ª	10.00	5.00	20.00	10.00	5.00
3ª	8.00	4.00	16.00	8.00	4.00
4ª	4.00	2.00	8.00	4.00	2.00

Primeiramente havia as tarifas aplicadas conforme a Lei nº 6.009, de 1973, cujos valores foram fixados pela Portaria do Subdepartamento de Operações do Departamento de Aviação Civil (SOP/DAC) nº 634, de 17 de dezembro de 1993. Em seguida criou-se o adicional de 50%, aplicado conforme a Lei nº 7.920, de 1989. A Portaria nº 861/1997/GM-2 dobrou os valores até então praticados. A Lei nº 9.825, de 1999, a seu tempo, destinou metade do novo montante à amortização da dívida pública mobiliária federal.

II.2. DO PLS Nº 433, DE 2003

Em relação ao projeto de 2003, destacamos, inicialmente, que o dispositivo acrescentado pelo art. 1º refere-se ao § 1º do art. 11 do Decreto-Lei nº 1.191, de 1971, e não ao *caput* desse artigo. Impõe-se notar, ademais, que esse parágrafo foi tacitamente revogado pelos arts. 13, 15 e 16 do Decreto-Lei

nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975. O art. 13 estabelece que o Decreto-Lei nº 1.439, de 1975, passará a reger o Fungetur; o art. 15 discrimina as suas fontes; o art. 16, inciso I, por sua vez, estipula que o Fungetur será gerido pelo Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) – conforme denominação dada pela Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991. Dessa forma, é preferível alterar o art. 15 do Decreto-Lei nº 1.439, de 1975, em vez do § 1º do art. 11 do Decreto-Lei nº 1.191, de 1971, cabendo explicitar a revogação desse último.

Em segundo, a proposição não revoga o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.825, de 1999. Dessa forma, os recursos destinados ao Fungetur poderão *atender eventuais despesas de responsabilidades civis perante terceiros na hipótese de ocorrência de danos a bens e pessoas, passageiros ou não, provocados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo*, conforme redação dada pela Lei nº 10.744, de 9 de outubro de 2003. Como, porém, o Fungetur destina-se a *fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas*, a parcela referente ao aumento da tarifa de embarque internacional e o respectivo adicional deverão prover fundos para empréstimos e investimentos no setor de turismo. Por conseguinte, não estarão disponíveis, a não ser residualmente, para arcar com as despesas de responsabilidade civil mencionadas anteriormente. Nesse sentido, convém que o projeto também revogue o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.825, de 1999, cabendo ao Poder Executivo destinar outros recursos para essas despesas.

Em terceiro, o art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) estipula que lei, medida provisória ou ato administrativo de caráter normativo que fixe obrigação cuja execução estenda-se por período superior a dois exercícios deve ser instruído com estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Ademais, essa norma deve ser acompanhada de comprovação de que a obrigação criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. No caso de aumento da receita, trata-se de verificar se haverá ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. A constituição da obrigação ocorrerá somente após a implementação das compensações correspondentes.

A esse respeito, a Lei Orçamentária para 2007 (Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007) prevê que o a “parcela da tarifa de embarque internacional” arrecadará, no exercício em curso, R\$ 214,6 milhões. São recursos que não mais serão empregados na amortização da dívida pública mobiliária federal. Como a dívida continuará requerendo amortização, o PLS nº 433, de 2003, representa uma nova obrigação para o Tesouro Nacional. Portanto, na falta de uma compensação financeira imediata, a lei resultante deveria entrar em vigor somente no exercício subsequente ao da sua aprovação, para que seus efeitos possam ser contemplados na programação orçamentária.

II.3. DO 1º SUBSTITUTIVO DA CDR

O Substitutivo aprovado pela CDR ao PLS nº 433, de 2003, sanou as três deficiências examinadas, além de fazer os ajustes próprios na sua ementa, quais sejam:

- a) substitui, como objeto da modificação contida no art. 1º da proposição, o art. 11 do Decreto-Lei nº 1.191, de 2001, pelo art. 15 do Decreto-Lei nº 1.439, de 1975, explicitando a revogação tácita do artigo originalmente visado;
- b) revoga o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.825, de 1999;
- c) determina que a lei resultante do projeto em comento entre em vigor somente no exercício subsequente ao da sua aprovação.

II.4. DA EMENDA Nº 1-CDR

Também requer destaque a emenda aprovada pela CDR ao PLS nº 433, de 2003. Os acréscimos introduzidos determinam que os novos recursos atribuídos ao Fungetur (ou seja, a parcela da tarifa de embarque internacional resultante do aumento concedido pela Portaria nº 861/GM2, de 1997, e o adicional de 50% sobre as tarifas em questão instituído pela Lei nº 7.920, de 1989) sejam aplicados à razão de 60% nas áreas abrangidas pelas “extintas” Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam), cabendo os restantes 40% às demais regiões.

Na sua forma atual, contudo, a emenda contém alguns problemas. Do ponto de vista operacional, parece de difícil implementação que somente os novos recursos atribuídos ao Fungetur sejam aplicados seguindo critérios regionais. Efetivamente, esse Fundo, segundo o art. 15 do Decreto-Lei nº 1.439, de 1975, recebe recursos de várias fontes, quais sejam:

- a) recursos provenientes de dotações orçamentárias da União e que lhe forem especificamente destinados;
- b) recursos do orçamento da Embratur que lhe forem especificamente destinados;
- c) depósitos efetuados a seu crédito por empresas beneficiárias de redução do imposto de renda, na forma do Decreto-Lei em questão;
- d) outros depósitos de pessoas físicas ou jurídicas realizados a seu crédito;
- e) rendimentos derivados de suas aplicações;
- f) auxílios, doações, subvenções, contribuições e empréstimos de entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras.

A já citada Lei Orçamentária para 2007 prevê que essas fontes alcançarão o montante de cerca de R\$ 25 milhões. Como alocar segundo critérios regionais os novos recursos, enquanto esse montante permanece sendo alocado livremente? Trata-se de um problema de gestão financeira que pode ser superado pela generalização da regra proposta.

Ao atribuírmos um caráter geral ao percentual aprovado pela CDR, poderemos sanar outra insuficiência da emenda em questão: o estabelecimento de regra para as operações do Fungetur no art. 15 do Decreto-Lei nº 1.439, de 1975, que apenas enumera os recursos a ele destinados. É preferível, do ponto de vista da técnica legislativa, alterar o art. 16 da mesma norma, que discorre sobre o funcionamento e as operações do fundo.

Além do mais, é razoável que, em prol da atenuação das desigualdades regionais, pelo menos 60% dos recursos do Fungetur sejam destinados às áreas abrangidas pelas extintas Sudam e Sudene. O que já não nos parece razoável é que esse percentual funcione como teto para os investimentos em regiões reconhecidamente carentes caso haja uma super-

oferta de possíveis empreendimentos com rentabilidade equivalente ou superior àquela passível de ser obtida nas demais regiões. Especialmente no caso do setor de turismo, essa última hipótese não nos parece de todo improvável. Pelo contrário. Assim, convém caracterizar como apenas piso o percentual que, na forma da emenda da CDR, funciona ao mesmo tempo como piso e como teto para as aplicações nas regiões menos desenvolvidas.

A emenda da CDR também peca por se referir às áreas abrangidas pelas “extintas” Sudam e Sudene. Juridicamente, pode-se argumentar que as áreas assim definidas não se confundem com as áreas das novas Sudam e Sudene, recriadas pelas Leis Complementares n^{os} 124 e 125, ambas de 3 de janeiro de 2007. A questão central é: eventuais alterações nas áreas geográficas afeitas às novas Sudam e Sudene afetariam automaticamente as áreas correlatas das “extintas” Sudam e Sudene? Definidas pela própria emenda como autarquias inexistentes, seria possível afirmar que não. Para contornar esse risco, a melhor opção é vincular a regra contida na emenda da CDR às áreas das autarquias reinstituídas.

II.5. DO PLS N° 341, DE 2006

O projeto de 2006, em termos de técnica legislativa, também incorre em algumas deficiências. Em primeiro lugar, não cabe tentar restabelecer, tacitamente, norma sem efeito mediante a invalidação da norma revogadora, como disciplinado pelo art. 2º, §3º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro). Efetivamente, o nosso ordenamento legal não admite a repristinação automática. Dessa forma, deve haver dispositivo expresso restabelecendo que os recursos ora aplicados conforme a Lei nº 9.825, de 1999 voltarão a ser alocados conforme as Leis n^{os} 6.009, de 1973, e 7.920, de 1989. Na falta desse dispositivo, é possível que os recursos tornados disponíveis pelo projeto revertam para o caixa único do Tesouro Nacional, contrariando a intenção do legislador.

Além do mais, a ressalva feita sobre o PLS nº 433, de 2003, acerca do cumprimento do art. 17 da LRF também vale para o projeto ora analisado, devendo-se determinar que a lei resultante entre em vigor somente no exercício subsequente ao da sua aprovação.

II.6. DO MÉRITO DAS DUAS PROPOSIÇÕES

Em que pese a importância do reforço, como proposto pelo PLS nº 341, de 2006, das dotações orçamentárias da Infraero e do Fundo Aeroviário e dos aportes de recursos na melhoria, no reaparelhamento e na reforma de instalações aeroportuárias e da rede de telecomunicações e auxílio à navegação aérea, entendemos como sendo estruturalmente mais relevante a ampliação das fontes de recursos do Fungetur, como propugnado pelo PLS nº 433, de 2003.

Entendemos que o propósito do projeto de 2006 poderá ser melhor atendido mediante dotações orçamentárias ordinárias, sem a necessidade de vinculações que se desdobrem ao longo de vários exercícios. No caso da atividade turística, todavia, por seu potencial em termos de criação de empregos e de redução das desigualdades regionais, estamos tratando de empreendimentos que requerem uma fonte permanente de recursos financeiros com custos compatíveis com os níveis de rentabilidade proporcionados pelas diversas regiões do País, a começar pelas mais pobres.

Por conseguinte, o projeto de 2003 é, s.m.j, mais condizente com os objetivos de maior prosperidade e de maior igualdade para todos os brasileiros. No entanto, à luz de todas as considerações feitas acerca da emenda da CDR ao PLS nº 433, de 2003, julgamos necessário apresentar novo Substitutivo, o qual também contemplará ajustes na ementa do projeto, bem como explicitará que o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.825, de 1999, a ser revogado, teve redação alterada pelo art. 8º da Lei nº 10.744, de 9 de outubro de 2003.

III – VOTO

Em face do exposto, bem como considerando a inexistência de óbices de natureza constitucional, legal e regimental, recomendo que a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo manifeste-se contrariamente ao PLS nº 341, de 2006, e favoravelmente ao PLS nº 433, de 2003, nos termos do seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 443 (SUBSTITUTIVO), DE 2003

Altera o Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975, que dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo, e a Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, que dispõe sobre o recolhimento ao Tesouro Nacional da parcela da Tarifa de Embarque Internacional, para atribuir nova fonte de recursos ao Fundo Geral de Turismo e para fixar percentual mínimo de aplicação dos recursos desse Fundo nas áreas de atuação das Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 15 do Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975, fica acrescido do seguinte dispositivo:

“**Art. 15.**

.....

VI – recursos provenientes da parcela correspondente ao aumento concedido pela Portaria nº 861/GM2, de 9 de dezembro de 1997, do então Ministério da Aeronáutica, às Tarifas de Embarque Internacional, vigentes naquela data, incluindo o seu correspondente Adicional Tarifário, previsto na Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989. (NR)”

Art. 2º O art. 16 do Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975, modificado pelo art. 10 da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, fica acrescido do seguinte dispositivo:

“**Art. 16.**

.....

VI – sessenta por cento, no mínimo, dos recursos do Fungetur serão aplicados nas áreas de atuação das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene), instituídas pelas Leis Complementares nºs 124 e 125, ambas de 3 de janeiro de 2007. (NR)”

Art. 3º O art. 2º da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, passa a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 2º** A receita a que se refere o art. 1º desta Lei destinar-se-á ao Fundo Geral de Turismo (Fungetur), devendo o Tesouro Nacional repassar-lhe os recursos até cinco dias úteis a contar da data estabelecida no inciso II do parágrafo único do art. 1º. (NR)”

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor em 1º de janeiro do exercício subsequente ao da sua aprovação.

Art. 5º Revogam-se o § 1º do art. 11 do Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, e o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, conforme redação dada pelo art. 8º da Lei nº 10.744, de 9 de outubro de 2003.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora