

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 147, de 2015 (Projeto de Lei nº 1.058/2015, na Casa de origem), do Deputado Goulart, que *“Estabelece condições e requisitos para a classificação de estâncias; revoga as Leis nºs 2.661, de 3 de dezembro de 1955, e 4.458, de 6 de novembro de 1964; e dá outras providências”*.

Relator: Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara nº 147, de 2015 (Projeto de Lei nº 1.058/2015, na Casa de origem), de autoria do Deputado Goulart, que *“Estabelece condições e requisitos para a classificação de estâncias; revoga as Leis nºs 2.661, de 3 de dezembro de 1955, e 4.458, de 6 de novembro de 1964; e dá outras providências”*.

A proposição encontra-se disposta em onze artigos:

- O art. 1º do PLC nº 147, de 2015, indica que a lei regulamenta e estabelece requisitos mínimos para a criação de estâncias.
- Em seu art. 2º classificação as estâncias em: turísticas, hidrominerais, climáticas, balneárias e turísticas religiosas.
- O art. 3º dispõe que a criação de estância turística tem como requisito a existência de atrativos de natureza histórica, artística ou religiosa, de recursos naturais e paisagísticos.
- Os arts. 4º, 5º, 6º e 7º discorrem sobre os requisitos mínimos para a criação, respectivamente, de estâncias hidrominerais, climáticas, balneárias e turísticas religiosas.



SF/16163.17100-28

- O art. 8º dispõe que as normas relativas ao processo preparatório da verificação dos requisitos e condições serão estabelecidas em regulamento.

- O art. 9º estabelece as condições mínimas que deverão ser oferecidas para o lazer, dentro de um padrão mínimo indispensável de atendimento ao fluxo turístico e de salubridade ambiental.

- O art. 10 contém a cláusula de vigência da lei.

- O art. 11 determina a revogação das Leis nº 2.661, de 3 de dezembro de 1955, e nº 4.458, de 6 de novembro de 1964.

Em sua justificação, o autor da proposição pondera que os municípios com *status* de estância turística podem receber aportes financeiros específicos para incentivo ao turismo. Argumenta, também, que o próprio conceito de estância foi reavaliado, especialmente nas questões ambientais e econômicas, uma vez que os atributos que qualificavam as estâncias, para efeito de sua classificação legal, não mais se sustentam, diante de sua evolução histórica.

Assim, o objetivo do autor é o de aperfeiçoar a legislação, com a adoção de um conceito moderno de estância e a previsão dos requisitos necessários para a sua classificação, bem como com o estabelecimento de requisitos e condições mínimas para atendimento de um fluxo turístico consolidado e permanente.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em seu art. 104-A, inciso VI, estabelece que compete à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) opinar sobre proposições que tratem de assuntos referentes ao turismo.

Quanto aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e regimentalidade, a proposição, a nosso ver, não merece reparo de qualquer natureza.

O setor turístico, em suas mais diversas ramificações, constitui importante segmento econômico, com enorme poder de influenciar o desempenho de diversas atividades produtivas, como é o caso, entre outros, dos setores de comércio, transportes, hotéis, bares e restaurantes, recreação e lazer, ampliando as oportunidades de negócios e contribuindo para o desenvolvimento local.



O Brasil, apesar do inegável potencial de atração turística, carece, em muitos aspectos, de maior incentivo ao turismo, tanto no que diz respeito a investimentos financeiros e de publicidade, que tornem o produto turístico brasileiro mais conhecido interna e externamente.

Não obstante toda sustentação contida na proposição, somos obrigados a discordar do autor quanto aos requisitos necessários à caracterização e classificação de estâncias climáticas, balneárias, hidrominerais e turísticas religiosas, pelas razões aqui desposadas. Vejamos:

No que diz respeito às estâncias climáticas, ao estabelecer entre os quesitos a “temperatura média”, a proposição exclui a maior parte dos municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, vez que suas temperaturas médias são superiores ao que autor propõe. Se considerarmos as informações do Instituto Nacional de Meteorologia – INMET, verificaremos que nas capitais dos estados da Região Norte, assim como em oito capitais do Nordeste, a temperatura mínima registrada entre os verões de 1961 e 1990, superam 20° C e, no inverno, apenas as capitais Rio Branco e Palmas tiveram mínimas abaixo dos 18° C.

Despropositado, ainda, condicionar à preexistência de posto meteorológico em funcionamento ininterrupto durante pelo menos três anos, além do estabelecimento de umidade relativa média anual, temperatura média das mínimas no inverno e verão e, imaginem, número de horas de insolação superior a duas mil, cumulativamente.

No que se refere às estâncias balneárias, é de se observar mais exclusões, isso porque a redação dada ao PL deixa de fora importantes estados e cidades que contam com praias de água doce, também muito procuradas por turistas nacionais e estrangeiros. Destinos como Alter do Chão e Ilha do Marajó (PA); Lençóis Maranhenses (MA); Praia de Ponta Negra e Iranduba (AM); Palmas, Jalapão e Itacajá (TO); Barra do Garças (MT); Praia do Cerrado e Praia das Brisas (GO); Lago de Furnas e Januária (MG); Rio Verde (SP) e Porto Rico (PR), não integrarão, se aprovada a proposição, o rol das estâncias balneárias.

No que tange às estâncias hidrominerais, o Ministério do Turismo identificou somente cerca de vinte municípios que se enquadrariam como estância hidromineral, considerando os critérios estabelecidos no atual texto.

Indisfarçável, pois, inferir que essa classificação não se presta a diferenciar e classificar o Brasil enquanto destino turístico por excelência frente aos possíveis concorrentes excluídos, que desconsidera ser nosso território um País de pluralidades e diversidades climáticas, culturais e naturais.

Não há como restringir as potencialidades de oferta turística, olvidando, entre outros, o turismo rural, ecoturismo e turismo de aventura.



Não há porque estabelecer requisitos mínimos que excluem outros municípios, p. ex., condicionar a classificação como estância balneária à existência de praia com mar e, por outro lado, deixar de atender aqueles municípios servidos naturalmente por rios, predominantemente aqueles localizados nas regiões Norte, Centro-Oeste e de estados como Minas Gerais e Goiás.

Assim como não há porque estabelecer requisitos de temperaturas médias para as estâncias climáticas, ignorando os municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Registre-se, sobretudo, que a proposição, tal como redigida, encontra-se em desacordo com a Política Nacional de Turismo implementada de forma regionalizada pelo Ministério do Turismo em âmbito nacional e que tem a aderência de todas as Unidades da Federação.

Está, ainda, em desacordo porque não respeita as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, que organiza as áreas de atuação do Governo Federal para o desenvolvimento turístico como “regiões turísticas” e o Mapa do Turismo Brasileiro, que hoje incluiu 303 regiões turísticas, contemplando mais de 3.345 municípios de todo o Brasil.

Está em desacordo, também, por desrespeitar a classificação dos municípios desenvolvida pelo Ministério do Turismo, que mede o desempenho econômico dos municípios de regiões turísticas brasileiras e, concomitantemente, considera o fluxo de turistas nacionais e internacionais, número de meios de hospedagem e empregos em meios de hospedagem em cada município.

A proposição ao estabelecer os critérios excludentes e classificação em estância turística, hidromineral, climática, balneária e turística religiosa, não estabelece como esse impossível controle e operacionalização seria efetivado e, tampouco, deixa claro qual o órgão que seria responsável por essa classificação. Ademais, é oportuno que se registre aqui que o Tribunal de Contas da União, por meio de sua Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, tem, reiteradamente, demonstrado seu apoio à iniciativa de categorização dos municípios brasileiros e solicitado a sua implantação.

O mesmo TCU, mediante Acórdão nº 3558/2014, considerou como uma boa prática na gestão do Programa Turismo a definição do Mapa do Turismo Brasileiro e, no Acórdão nº 144/2016, reconhece como igual boa prática o Programa de Regionalização do Turismo, por propiciarem melhor alocação de recursos públicos e possuírem potencial de melhor prover a integração entre políticas prioritárias da área de turismo e emendas parlamentares que direcionem recursos para essas regiões.

Por estreita afinidade e contemporaneidade, é de se acrescentar ao presente relatório/parecer que nesta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, no seu relatório de avaliação de políticas públicas de 2014, lê-se como propostas:



(...)

- b) estabelecimento, pelo Ministério do Turismo, de critérios para que os municípios possam integrar o Mapa do Turismo Brasileiro;
- c) fortalecimento, pelo Ministério do Turismo, da iniciativa de categorizar os municípios;
- d) inclusão de dispositivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que obrigue que as emendas ao orçamento do Ministério do Turismo contemplem o Mapa do Turismo e a categorização dos municípios. (p. 10)

E, ainda:

(...) Parece-nos, assim, uma solução adequada e promissora para buscar a almejada convergência entre as políticas prioritárias para a área do turismo e as emendas parlamentares. É uma solução flexível, que respeita a sensibilidade do parlamentar em relação a algum projeto ou região, mas ainda tenta direcionar recursos para projetos importantes para o Ministério. Esperamos que a iniciativa cumpra as expectativas e aguardamos o resultado do processo de categorização que está sendo desenvolvido.

Por fim, registre-se que uma melhor distribuição dos aportes financeiros específicos para incentivo ao turismo beneficiará uma mais ampla gama de municípios no País inseridas no Mapa do Turismo Brasileiro que, tão somente, carece de previsão legal institucional que contemple toda nossa extensão territorial e nossa diversidade, sem ser excludente, mas integrada e regionalizada, conforme recomendações da Organização Mundial de Turismo.

Ademais, objetivando uma maior aproximação com o entendimento majoritariamente predominante, colhido da Audiência Pública para instruir a matéria, realizada em 03 de agosto de 2016 na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), reunindo representantes governamentais e Secretários de Estado e dirigentes de turismo, resultou em contribuições riquíssimas que deram um melhor norte ao presente Relatório.

Sendo assim, diante das considerações acima, se impõe seja apresentada Emenda (Substitutivo) que aperfeiçoe a legislação turística do País, contribua para a descentralização do protagonismo turístico para todas as Unidades da Federação, otimize os recursos públicos ao tempo que estimule a regionalização do turismo em todos os quadrantes do Brasil e, por conseguinte, a competitividade num nível internacional mais agressivo e bem-sucedido.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **Aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 147, de 2015, nos termos da seguinte Emenda (Substitutivo):



EMENDA Nº - CDR (SUBSTITUTIVO)

Institui o Mapa do Turismo Brasileiro; define regiões turísticas e classifica os municípios que as compõe; autoriza a criação de áreas especiais de interesse turístico; revoga a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977 e o Decreto nº 86.176, de 6 de julho de 1981 e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Mapa do Turismo Brasileiro como instrumento para facilitar o alcance dos objetivos da Política e do Sistema Nacional de Turismo, ambos instituídos pela Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008.

Art. 2º O Mapa do Turismo Brasileiro é a base territorial para o desenvolvimento das políticas públicas setoriais e locais de turismo, com foco na gestão, estruturação, qualificação, promoção e apoio à comercialização do turismo brasileiro, de forma regionalizada e descentralizada.

Art. 3º O Mapa do Turismo Brasileiro será composto por regiões turísticas.

Art. 4º Cada região turística será composta por municípios que devem possuir características similares e/ou complementares, tais como identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica.

§ 1º Os municípios descritos no *caput* são aqueles que dispõem de atrativos turísticos e que recebem fluxos de turistas em seus territórios ou são fornecedores de mão de obra, serviços, equipamentos e produtos associados ao turismo e poderão ser classificados pelo órgão do Poder Executivo Federal responsável pelo desenvolvimento do turismo como:

I - Município Turístico - é aquele que dá identidade à região, concentra o maior fluxo de turistas e detém os principais atrativos e serviços turísticos em relação aos municípios circunvizinhos;

II - Município com Oferta Turística Complementar – é aquele que possui atrativos e serviços turísticos que complementam a oferta e o fluxo de turistas dos Municípios Turísticos da região;



III - Município de Apoio ao Turismo - é aquele que não tem fluxo de turistas ou possui fluxo de turistas pouco expressivo, mas que se beneficia da atividade turística, fornecendo mão de obra, serviços e produtos associados ao turismo aos municípios turísticos e/ou aos municípios com oferta turística complementar.

§ 2º Uma região turística pode contemplar um ou mais municípios da mesma classificação.

§ 3º Os municípios de uma região turística devem ser limítrofes ou próximos uns aos outros, com interligações modais fluidas.

§ 4º Uma região turística poderá ser composta por apenas um município, desde que seja capital de estado ou área metropolitana oficializada por legislação local.

§ 5º O Distrito Federal poderá ser compreendido como uma região turística ou poderá compor regiões turísticas agrupando uma ou mais Regiões Administrativas - RA.

Art. 5º O Mapa do Turismo Brasileiro deverá ser definido, e periodicamente atualizado, pelo órgão do Poder Executivo Federal responsável pelo desenvolvimento do turismo, com o apoio dos órgãos oficiais de turismo dos estados e do Distrito Federal, e publicado por meio de ato específico.

Art. 6º O órgão do Poder Executivo Federal responsável pelo desenvolvimento do turismo, com o apoio dos órgãos oficiais de turismo dos estados e do Distrito Federal, definirá e publicará em portaria os critérios a serem utilizados na identificação das regiões turísticas e dos municípios que as comporão.

Art. 7º Os municípios e as regiões turísticas que fazem parte do Mapa do Turismo Brasileiro deverão ser os beneficiários dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo.

Art. 8º O Poder Executivo Federal fica autorizado a criar áreas especiais de interesse turístico, no âmbito das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, com a finalidade de potencializar o desenvolvimento regional, aumentar a geração de emprego e renda e contribuir para a aumentar a competitividade do turismo brasileiro.

§ 1º Entende-se por áreas especiais de interesse turístico trechos priorizados de uma região turística para receberem benefícios, com vistas a facilitar a atração de investimentos públicos e privados.

§ 2º Os benefícios relativos às áreas especiais de interesse turístico serão instituídos por regulamento.



Art. 9º Revoga-se a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977 e o Decreto nº 86.176, de 6 de julho de 1981.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, de de 2016.

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**, Relator

, Presidente



SF/16163.17100-28