

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 545, de 2024, do Deputado José Guimarães, que *altera as Leis nºs 14.002, de 22 de maio de 2020, e 11.771, de 17 de setembro de 2008, para atualizar e aprimorar o regime jurídico a que se submete a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); e altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.*

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o Projeto de Lei (PL) nº 545, de 2024, do Deputado José Guimarães, que altera as Leis nºs 14.002, de 22 de maio de 2020, e 11.771, de 17 de setembro de 2008, para atualizar e aprimorar o regime jurídico a que se submete a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); e altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

O art. 1º do PL propõe as seguintes alterações na Lei nº 14.002, de 2020:

(i) inclusão do inciso V ao art. 4º para ampliar a competência da Embratur para “apoiar as medidas de preparação, de organização e de logística para a realização de grandes eventos de importância internacional, com vistas a impulsionar a imagem do País no exterior”;

- (ii) inclusão do parágrafo único ao art. 5º para permitir que órgãos e entidades da administração pública contratem a Embratur por dispensa de licitação;
- (iii) alterações nos arts. 11 e 14 para autorizar a consignação de dotações para a Embratur no orçamento geral da União;
- (iv) revogação do art. 22 para retirar a exigência de a Embratur seguir o regime de licitações e contratos previstos para as empresas públicas e sociedades de economia mista;
- (v) revogação do art. 34, § 3º, para retirar a obrigatoriedade de direcionamento dos recursos da Embratur para promoção exclusiva do turismo doméstico em caso de decretação de estado de emergência.

O PL também propõe alterações na Lei nº 11.771, de 2008, para adaptar ao novo regime jurídico a que se submete a Embratur, que deixou de ser autarquia e passou a ser serviço social autônomo, por meio da Lei nº 14.002, de 2020.

Ademais, o PL propõe alterações na Lei nº 12.462, de 2011, para destinar 30% do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) ao incremento do turismo pelo prazo de cinco anos, além de permitir que os recursos do fundo sejam utilizados para custear a desapropriação de áreas destinadas a ampliação da infraestrutura aeroportuária.

Na justificação do projeto, o Deputado autor do PL assinala que a atual Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur) deixou de ser uma autarquia vinculada ao Ministério do Turismo e passou a ser

um serviço social autônomo, por meio da Medida Provisória nº 907, de 26 de novembro de 2019, convertida na Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020. Essa transformação teve por objetivo principal a adoção de um modelo institucional mais flexível e arrojado, para conquistar mais eficiência nas ações de promoção internacional do turismo.

Entretanto, prossegue o Deputado, a entidade sofre para efetivar seus objetivos e finalidades, pois não há fontes regulares de recursos, bem como ainda está submetida ao regime de contratação comum da Administração Pública, o que a impede de atuar de maneira mais eficiente. A Embratur deveria seguir o mesmo tratamento dado aos demais serviços sociais autônomos sob supervisão do Governo Federal, como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil).

Além disso, continua o proponente, faz-se necessário retirar o direcionamento exclusivo dos recursos da Embratur para o turismo doméstico, em casos de decretação de estado de emergência declarado pelo governo brasileiro, pois, mesmo nessas situações, devem ser mantidas ações de melhoramento da imagem do País no exterior.

Conclui o autor que “*o ato proposto tem o potencial de atingir, além da própria Embratur, o setor de turismo como um todo, uma vez que a proposta, indiretamente fortalece o setor por meio da atração de turistas estrangeiros, e, indiretamente, os cidadãos brasileiros e a economia de suas localidades*”.

Na Câmara dos Deputados a proposta foi apreciada pela Comissão de Turismo, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Comissão

de Finanças e Tributação e Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. Em plenário daquela Casa Legislativa, o projeto foi aprovado nos termos do substitutivo apresentado pela Comissão de Finanças e Tributação, e encaminhado para apreciação do Senado Federal como Casa Revisora.

Foi apresentada a Emenda nº 1, do Senador Alan Rick, que propõe alterações na Lei nº 12.462, de 2011, para permitir que os recursos do FNAC sejam utilizados para subsidiar a aquisição de querosene de aviação civil comercializado em aeroportos com oferta reduzida de voos.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, bem como sobre o mérito de matérias sobre órgãos do serviço público civil da União.

No Projeto de Lei em análise, não há vícios de constitucionalidade formal, pois o instrumento normativo é o adequado para tratar da matéria e não é caso reservado à Lei Complementar. O tema também não se submete à iniciativa exclusiva do Presidente da República (art. 61, § 1º, CF) ou de qualquer outro Poder. Ademais, está dentro das competências da União, quais sejam: (i) elaborar planos nacionais de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX); (ii) promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (art. 23, incisos V e VIII, e art. 180); (iii)

legislar sobre proteção ao patrimônio turístico (art. 24, inciso VII); e (iv) explorar a infraestrutura aeroportuária (art. 21, inciso XII, alínea “c”).

Além disso, o PL atende a juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa, não merecendo reparos nesse ponto.

Quanto ao mérito verificamos que o Projeto de Lei é oportuno e conveniente, pois a Embratur teve seu regime jurídico alterado por meio da Lei nº 14.002, de 2020, que antes era uma autarquia e passou a ser um serviço social autônomo. O intuito dessa alteração foi dar mais flexibilidade e agilidade para se ter um modelo institucional mais arrojado de acordo com os padrões internacionais, e assim promover o turismo no Brasil de maneira mais eficiente. Contudo, a Embratur vem sofrendo sérias dificuldades para cumprir seus objetivos por falta de fontes regulares de recursos.

É sabido a importância da promoção do turismo para geração de economia e emprego. O turismo no Brasil, em 2019, correspondia a 7,7% do PIB. Em um contexto pós-pandemia, nem todas as atividades recuperaram suas perdas daquele período, como é o caso da aviação civil.

Dessa forma, são salutares as alterações propostas na Lei nº 14.002, de 2020, a fim de ampliar a competência da Embratur, para participação em grandes eventos internacionais que o Brasil vem sediando nos últimos anos.

Também é imprescindível permitir que a Embratur seja contratada pela administração pública por dispensa de licitação para cumprimento de seus objetivos de maneira eficiente e para atingir o interesse público de promoção do turismo. Frisa-se que a dispensa de licitação não afasta os contratantes de seguir os princípios da administração pública de legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e eficiência, devendo prestar contas aos órgãos controladores.

Retirar a obrigatoriedade da Embratur de seguir os mesmos procedimentos licitatórios exigidos para empresas públicas e sociedade de economia mista trará mais agilidade e eficiência para a entidade, sem afastar a necessidade de seguir os princípios da administração pública. Ressalte-se que demais serviços sociais autônomos de mesma natureza também não se submetem essa obrigatoriedade, como a Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI.

É oportuno também remover a exigência dos recursos da Embratur serem direcionados exclusivamente para a promoção do turismo interno em caso de decretação de estado de emergência, pois, mesmo nessas situações, é de suma importância promover a imagem do Brasil no exterior e incentivar o turismo de estrangeiros em nosso território, uma vez que acelera a recuperação do País.

A possibilidade de consignação de dotações para a Embratur no orçamento geral da União permitirá o financiamento das atividades da entidade que são de interesse público. Os dispositivos atendem a Lei de Responsabilidade Fiscal que prevê a necessidade de autorização legal para destinação de recursos a pessoas jurídicas de direito privado. Frisa-se que a proposição se reveste de caráter essencialmente normativo e regulatório, não apresentando repercussão direta no orçamento da União.

Quanto às alterações propostas na Lei nº 11.771, de 2008, verifica-se que são apenas adaptações ao novo regime jurídico da Embratur, que antes

tinha natureza jurídica de autarquia e agora é um serviço social autônomo, não merecendo quaisquer reparos ao PL nesse ponto.

No que tange às alterações na Lei nº 12.462, 2011, o objetivo é destinar 30% do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC) para a promoção do turismo. A própria Lei nº 14.002, de 2020, já havia promovido alteração para permitir que o fundo fosse utilizado para esse fim. Agora, o PL está apenas prevendo um percentual fixo para dar maior direcionamento à necessidade de incremento da atividade turística no País.

Ressalte-se, entretanto, que essa destinação de 30% para incremento do turismo terá vigência por cinco anos, conforme prevê o art. 5º do PL. Tal restrição visa a atender ao disposto art. 140, da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), que prevê “*Art. 140. As proposições legislativas que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos*”.

Sugerimos apenas emenda de redação ao art. 63-B, da Lei nº 12.462, 2011, para acrescentar a expressão “conforme disponibilidade financeira e orçamentária”, para permitir a adequada gestão dos recursos caso haja restrições orçamentárias, como ocorre em qualquer fundo.

Ademais, a permissão para utilização dos recursos do FNAC para custear desapropriações de áreas destinadas à ampliação da infraestrutura aeroportuária trará mais segurança jurídica, sanando eventuais dúvidas sobre essa possibilidade.

O Senador Alan Rick apresentou a Emenda nº 1, com o intuito de destinar recursos do FNAC para subsidiar querosene de aviação civil

comercializado em aeroportos com oferta reduzida de voos. Apesar de meritória e salutar, consideramos que esse subsídio deve ser feito em projeto de lei específico sobre o tema, demandando estudos e debates mais aprofundados, inclusive com previsão de outras fontes de recursos além do FNAC. Por essa razão, estamos rejeitando a referida emenda.

Por fim, apresentamos emenda de redação sobre a ementa do PL nº 545, de 2024, para incluir citação às modificações à Lei nº 12.462, de 2011, já propostas pela Câmara dos Deputados.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela rejeição da Emenda nº 1, pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 545, de 2024, e, no mérito, pela sua aprovação, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº - CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 545, de 2024, a seguinte redação:

"Altera a Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, e a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, para atualizar e aprimorar o regime jurídico a que se submete a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo – Embratur, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para incrementar o turismo no Brasil."

EMENDA Nº - CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao *caput* do art. 63-B, da Lei nº 12.462, de 2011, na forma do art. 3º do Projeto de Lei nº 545, de 2024, a seguinte redação:

“Art. 63-B. Da arrecadação total do FNAC, 30% (trinta por cento) serão desvinculados do fundo e alocados no Ministério do Turismo, conforme disponibilidade orçamentária e financeira, para a implementação de ações relacionadas ao modal aéreo e para o incremento do turismo, em atendimento do disposto no inciso II do § 2º do art. 63 desta Lei.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator