

## LEI GERAL DO TURISMO NO BRASIL: PROJETOS DE ALTERAÇÃO E OS REFLEXOS PARA O SETOR DE TURISMO

### GENERAL TOURISM LAW IN BRAZIL: AMENDMENT PROJECTS AND REFLECTIONS FOR THE TOURISM SECTOR

*Juliana Ferreira da Silva*<sup>1</sup>  
*José Ricardo Vargas de Faria*<sup>2</sup>  
*Bruno Martins Augusto Gomes*<sup>3</sup>

**RESUMO:** A Lei Geral do Turismo, Lei n.º 11.771/2008, é o marco normativo do turismo brasileiro. Dois projetos de lei (n.º 641/2011 e n.º 2.724/2015) propõem alterações à norma e à organização do turismo nacional. Com o objetivo de caracterizar a referida Lei e os projetos que buscam sua alteração, o artigo analisa, por meio de uma pesquisa descritiva, a Lei, os projetos e suas justificativas de alteração. Os resultados da pesquisa revelam que o projeto n.º 641/2011 é uma proposta que busca punir meios de hospedagem que descumprirem o período de diária, enquanto o projeto n.º 2.724/2015 é um instrumento que estreita a relação entre os setores público e privado e aponta para a promoção de vantagens ao setor de negócios. Dada a relevância das alterações na Lei Geral do Turismo, argumenta-se a necessidade de ampliar o entendimento utilitário e econômico do turismo que aproxima a atividade principalmente aos interesses do setor privado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Legislação. Turismo. Lei Geral do Turismo. Projetos de Lei.

<sup>1</sup> Universidade Federal do Paraná.

<sup>2</sup> Doutor pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Engenheiro Civil e Mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Desde 2009, é professor do Departamento de Transportes da Universidade Federal do Paraná (UFPR), atuando como professor permanente nos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas (4P) e em Planejamento Urbano (PPU). Lidera o Grupo de Pesquisa em Planejamento e Políticas Urbanas e Regionais (CEPPUR/UFPR) e até 2020 foi colíder do Grupo de Pesquisa em Economia Política do Poder e Estudos Organizacionais (EPPEO/UFPR). É Vice Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano (PPU) da UFPR.

<sup>3</sup> Professor do Departamento de Turismo da Universidade Federal do Paraná (UFPR) Editor da revista científica Turismo e Sociedade. Líder do grupo de pesquisa Turismo e Sociedade (UFPR). Pesquisador do Núcleo de Estudos em Instituições (UFPR), do Observatório de Conselhos de Curitiba (UFPR) e do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas de Turismo (UnB). Coordenador do Centro de Estudos do Legislativo, Executivo e o Turismo (UFPR).

**ABSTRACT:** The Tourism General Law, Law n. 11.771/2008, is the Brazilian most important normative of tourism. Two amendment projects (n. 641/2011 and n. 2.724/2015) propose changes to the norm and organization of national tourism. In order to characterize the Tourism General Law and the amendment projects, the study engages on descriptive research of the General Law, the projects and their justifications. The project n. 641/2011 seeks to punish accommodation facilities that do not implement the daily period, while project n. 2.724/2015 is an instrument that strengthens the relationship between public and private sectors to promote advantages to the tourism business sector. It is argued the need to expand the utilitarian and economic understanding of tourism, which brings the activity closer to the interests of the private sector.

**KEYWORDS:** Law. Tourism. Tourism General Law. Amendment projects.

## INTRODUÇÃO

Antes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o turismo não era objeto específico de tema constitucional e, como consequência disso, normas gerais sobre preservação de atrativos e sobre intervenção do Estado no domínio econômico eram aplicadas à atividade (FERRAZ, 1990). Porém, com a Constituição de 1988, o setor de turismo passa a ser tratado no artigo 180, que dispõe que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988). O dispositivo constitucional, embora não imponha obrigação e dependa de regulamentação específica para incentivar e promover o turismo, é considerado um avanço e uma conquista para o setor.

Ao analisar o histórico da legislação do turismo no Brasil, Cerqueira et al. (2010) concluem que o turismo foi regulado por um conjunto de instrumentos normativos transitórios e eventuais que não formavam uma unidade. A carência de uma regulamentação uníssona freou o desempenho da atividade como um todo (*ibid*).

Como legislação que unifica os principais temas relativos à atividade turística no Brasil, a Lei Geral do Turismo, Lei n.º 11.771 (BRASIL, 2008), é entendida como o principal marco legal do turismo que estabelece competências para o planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor. A norma também define a política nacional de turismo e, portanto, regula e orienta as políticas públicas do setor a nível nacional. Tendo em vista a relevância dessa lei por consolidar regras e determinar limites de atuação aos envolvidos, garantindo direitos aos que sofrem os impactos da atividade e o cumprimento de deveres a outros grupos (OLIVEIRA, 2009; CERQUEIRA et al., 2010), o estudo dos trâmites legislativo e político vinculados às alterações da referida lei é foco desta investigação.

Diversos projetos de lei com o intuito de modificar e aperfeiçoar a Lei Geral do Turismo estiveram em tramitação e alguns projetos ainda tramitam no Congresso Nacional, porém, qual o conteúdo desses projetos? No que eles inovam

e se diferenciam da Lei n.º 11.771/2008? Quais as justificativas apontadas pelos autores das propostas para promover as alterações? Com base nesse contexto, o presente estudo tem o objetivo de caracterizar a Lei Geral do Turismo e os projetos de lei propostos para a sua alteração. Para isso, será apresentado um panorama sobre as propostas de alteração na Lei Geral do Turismo, apontando as que seguem em tramitação e as que foram arquivadas.

O artigo utiliza a pesquisa descritiva para cumprir seu objetivo, já que discorre sobre características e fatos de um fenômeno e busca estabelecer relações entre variáveis (GIL, 1999). Os procedimentos técnicos utilizados foram a pesquisa bibliográfica, especialmente no referencial teórico, e documental, com foco na Lei n.º 11.771/2008 e nos projetos de lei – PLs – que objetivam alterá-la: o PL n.º 641/2011 e o PL n.º 2.724/2015. Os dois PLs foram selecionados para comporem esta pesquisa por estarem em tramitação<sup>4</sup>: o primeiro aguarda parecer do relator da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, enquanto o segundo aguarda apreciação pelo Senado Federal. Foi realizada uma pesquisa documental, com elaboração de fichamentos, levantamento e análise dos projetos de lei nas páginas eletrônicas oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A seção a seguir aborda o referencial teórico que fundamenta as análises da lei e dos projetos de lei.

## REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com Machado (2009), os estudos jurídicos do turismo devem abordar os territórios e os destinos turísticos, já que são eles a primeira matéria-prima da atividade. Segundo o autor, os territórios turísticos são espaços dotados de um governo e legitimados pelo Direito, caracterizados pelo deslocamento ou permanência de turistas. Já os destinos são entendidos como espaços dotados de centralidade e de infraestruturas turísticas, no qual o turismo é condicionante e transformador das relações (RODRIGUES, 2010; CRUZ, 2001; SCHERER, 2002). A complexidade da atividade está vinculada ao espaço que muitas vezes é modificado e reconfigurado conforme as relações de produção e de consumo do turismo (CRUZ, 2001; SCHERER, 2002), e à variedade de sujeitos envolvidos no desenvolvimento da atividade (SAUTTER, LEISEN, 1999; BUHALIS, 2000; SARANIEMI, KYLANEN, 2010).

Krippendorf (1982) estabelece três efeitos principais do turismo no espaço. O primeiro deles é o econômico, com geração de empregos e de riquezas. O segundo é o meio ambiente que é normalmente modificado por construções e pela alteração no ambiente natural para receber os visitantes (*ibid*). O terceiro e último efeito elencado pelo autor diz respeito aos aspectos socioculturais. Dentre eles estão a melhoria na qualidade de vida, o comportamento dos turistas que

<sup>4</sup> Pesquisa realizada em 24/08/2022, na página eletrônica da Câmara dos Deputados.

pode causar desconfiança e insatisfação nas populações nativas, os costumes locais geralmente adaptados sob a influência da comercialização e o planejamento turístico deixado sob a responsabilidade de formuladores de políticas e de planejadores externos à comunidade (*ibid*).

Diante disso, a atuação do Estado na atividade turística é necessária a fim de mitigar seus efeitos negativos (GOMES, 2018; FERRAZ, 1990; RICHTER; RICHTER, 1985). Nos territórios turísticos, segundo Gomes (2018), existe a expectativa da interação do Estado com empresários para formular políticas públicas que promovam benefícios econômicos. Todavia, é também função do Estado salvaguardar os interesses dos diversos sujeitos envolvidos com o turismo (*ibid*). Portanto, a inclusão de grupos historicamente sem acesso aos espaços decisórios é fundamental em um contexto democrático, sobretudo em instituições de democracia participativa (SMITH, 2009).

Para Ferraz (1990), as ações para fortalecer a atuação do Estado no turismo perpassam por uma disciplina jurídica própria que estabelece um planejamento ordenado e define garantias, deveres e o campo de atuação de instituições. Dessa forma, as normas jurídicas são relevantes para estabelecer uma ordem inteligível na relação entre turismo e direito, evitando que tal relação seja condicionada por razões de eficiência e utilidade com inclinação notadamente econômica (MACHADO, 2009). É nesse sentido que surge, em 2008, a Lei Geral do Turismo, caracterizada na próxima seção.

## **LEI Nº 11.771/2008: A LEI GERAL DO TURISMO**

A Lei Geral do Turismo está dividida em seis capítulos e possui quarenta e nove artigos, que abordam a Política Nacional de Turismo, o Plano Nacional de Turismo, o Sistema Nacional de Turismo, o Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR – e a regulação das atividades dos prestadores de serviços turísticos. A Lei define turismo em seu artigo 2º como “atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por período inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras” (BRASIL, 2008).

O texto legal dispõe sobre as funções institucionais de órgãos estratégicos como o Ministério do Turismo – MTur –, a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo – Embratur – e o Conselho Nacional de Turismo. A norma também institui o Sistema Nacional de Turismo, cujo objetivo é promover a atividade por meio da coordenação e da integração de iniciativas oficiais com as do setor produtivo, e é composto pelo MTur, Embratur, Conselho Nacional de Turismo e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

A Lei Geral aborda a coordenação e a integração de decisões e ações no plano federal e o fomento à atividade turística, com destaque para a delimitação de critérios para o recebimento de apoio financeiro do poder público federal, por meio de linhas de crédito oficiais e, especialmente, do FUNGETUR. Esse fundo é definido pela Lei Geral como um instrumento de crédito destinado ao financiamento, apoio ou participação financeira em planos, projetos e empreendimentos reconhecidos pelo MTur como de interesse turístico.

A Política Nacional de Turismo é também tratada na referida norma. A política é entendida como um conjunto de normas e leis que enfatizam o planejamento e o ordenamento do setor, bem como estabelece diretrizes, metas e programas do Plano Nacional de Turismo. Dentre seus objetivos, destaca-se a regionalização e a descentralização do turismo. Esses são pontos presentes nas políticas públicas de turismo desde a criação do Programa de Regionalização do Turismo, em 2003. Portanto, à época da elaboração da Lei Geral do Turismo, esse objetivo já estava formalizado e implementado como política pública de turismo.

São também objetivos da Política Nacional a sustentabilidade, a prevenção e o combate a atividades turísticas vinculadas a abusos de natureza sexual e outras que ferem a dignidade humana. O texto legal aborda o entendimento consolidado, disposto no Código de Ética Mundial para o Turismo da Organização Mundial do Turismo (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 1999), que repudia a existência de qualquer prática de turismo ligada a abusos de natureza sexual.

No âmbito dos prestadores de serviços turísticos, a Política Nacional pontua a promoção da integração do setor privado como agente complementar de financiamento em infraestrutura e em serviços públicos necessários ao turismo e a competitividade do setor por meio da melhoria da qualidade, eficiência e segurança na prestação dos serviços, da busca da originalidade e do aumento da produtividade dos agentes públicos e empreendedores turísticos privados (BRASIL, 2008). Esses objetivos reiteram a parceria firmada entre setor público e iniciativa privada quanto ao desenvolvimento do turismo no Brasil.

Os Planos Nacionais de Turismo, estabelecidos na Lei Geral, devem ser elaborados pelo Ministério do Turismo com a participação de segmentos públicos e privados interessados e do Conselho Nacional de Turismo. Os planos objetivam, dentre outros aspectos, estabelecer estratégias para a implementação da Política Nacional de Turismo. Há, portanto, a nível federal, uma intenção para que instrumentos da política pública de turismo se complementem.

A Lei Geral do Turismo também aborda a atividade dos prestadores de serviços, definidos nela como sociedades empresárias, sociedades simples, empresários individuais e serviços sociais autônomos que prestam serviços

turísticos remunerados. Dentre eles, os que são obrigados a se cadastrarem junto ao MTur são os meios de hospedagem, as agências de turismo, as transportadoras turísticas, as organizadoras de eventos, os parques temáticos e os acampamentos turísticos, e os guias de turismo. Além desses, são também considerados prestadores de serviços turísticos os restaurantes e similares, locais destinados a convenções, empreendimentos de entretenimento e lazer, empreendimentos de apoio ao turismo náutico, casa de espetáculos, prestadores de serviços de infraestrutura, locadoras de veículos para turistas e prestadores de serviços especializados nos segmentos turísticos.

De acordo com a Lei Geral, os prestadores de serviços turísticos e suas filiais estão obrigados a realizar cadastro junto ao MTur e somente mediante esse cadastro, podem prestar serviços a terceiros. Apesar de fazerem parte da cadeia produtiva do turismo, as companhias aéreas não são contempladas na lei. Nela, a única menção às companhias aéreas é feita em seu artigo 22, §5º, que dispõe sobre a não obrigatoriedade de cadastro das companhias aéreas junto ao MTur.

A Lei Geral trata de forma específica os meios de hospedagem, as agências de turismo, as transportadoras turísticas, as organizadoras de eventos, os parques temáticos e os acampamentos turísticos. Ela define suas atividades, os requisitos para o cadastramento no MTur e as eventuais informações que devem ser repassadas aos órgãos competentes.

A referida lei também trata dos deveres dos prestadores de serviços turísticos, que são mencionar e utilizar o número do cadastro, assim como os símbolos e outras identificações de seu cadastro junto ao MTur, apresentar informações e documentos acerca do exercício de suas atividades, manter livro de reclamações e cópia do certificado de cadastro, e manter obediência aos direitos do consumidor e à legislação ambiental. Para fazer valer esses deveres, a Lei n.º 11.771/2008 também estabelece a fiscalização do cumprimento da norma por aqueles que prestam serviços turísticos, sejam eles cadastrados ou não.

A Lei Geral do Turismo dispõe também sobre penalidades e infrações dos prestadores de serviços. Dentre as penalidades, estão advertência por escrito, multa cuja quantia é recolhida ao Tesouro Nacional, cancelamento da classificação que enseja retirada do nome do prestador de serviços turísticos da página eletrônica do MTur, interdição do local e da atividade, e cancelamento do cadastro. As infrações são aplicadas em caso de prestação de serviços sem o cadastro junto ao MTur ou sua não atualização periódica, o não fornecimento, por parte dos meios de hospedagem, de dados e informações ao MTur, e o não cumprimento dos deveres dos prestadores de serviços que constam na normativa, sob pena de advertência por escrito.

De um lado, por ser o primeiro e o principal marco legal do turismo brasileiro, a Lei Geral do Turismo traz diversas definições que caracterizam a atividade, o que a torna descritiva, em virtude da necessidade de normatizar entendimentos de ampla aceitação no cotidiano das atividades turísticas, tais como, a definição de turismo e a identificação das atividades de prestadores dos serviços turísticos. De outro lado, a Lei Geral inova ao determinar funções específicas a órgãos estratégicos, bem como ao delimitar infrações e penalidades dos prestadores. A partir da inclusão desses dispositivos, a Lei Geral faz com que esses aspectos passem a ser tratados de forma vinculante na sociedade e permite a ocorrência de disputas de interesse entre os diferentes grupos e categorias envolvidos com o turismo. Com isso, a Lei Geral é foco de propostas que visam alterar seus dispositivos.

O conteúdo e o caráter inovador dos projetos que propõem modificações à Lei são expostos no tópico seguinte. Nele, são apresentados o PL n.º 641/2011, que trata especificamente sobre um prestador de serviço, e o PL n.º 2.724/2015, que aborda propostas gerais para alterar a Lei Geral do Turismo.

## PROJETOS DE ALTERAÇÃO DA LEI GERAL DO TURISMO

O PL n.º 641/2011 (BRASIL, 2011a), em tramitação na Câmara dos Deputados, foi proposto em março de 2011 e tem 6 projetos apensados. O foco deste PL é alterar o artigo 23 da Lei Geral do Turismo, que trata da duração das diárias dos meios de hospedagem, que equivale a 24 horas. Assim, o objetivo principal do PL em questão é acrescentar inciso que estabelece multa aos meios de hospedagem que não cumprirem o período de 24 horas.

Na proposta, há também a inclusão de duas condutas obrigatórias desses prestadores de serviço: *i)* comunicar ao hóspede, antes da formalização do contrato de prestação de serviços, sobre o dispositivo que trata da duração da diária na Lei Geral; e *ii)* manter visível e em local de destaque as informações sobre o cumprimento da diária de 24 horas.

A justificativa do autor do PL (BRASIL, 2011b) aborda como motivação o prejuízo na prática de redução da duração das diárias, considerando a prática ilegal e que fere os direitos dos hóspedes. Com a proposta, o autor entende contribuir para a melhora do relacionamento entre hóspedes e meios de hospedagem.

Dessa forma, o PL n.º 641/2011 inova a Lei Geral ao deixar clara a punição para os meios de hospedagem que descumprirem o período da diária estabelecido na Lei Geral. Entende-se que o teor desse PL se contrapõe aos interesses dos meios de hospedagem com o intuito de garantir um direito do hóspede.

O PL n.º 641/2011 segue o trâmite legislativo na Câmara dos Deputados. Para isso, foi designada relatora do PL e a proposta segue aguardando parecer do relator da Comissão de Turismo.

Além desse, outros projetos de lei tramitaram pelo Congresso Nacional, porém foram arquivados. É o caso do PL n.º 7.413/2017 (BRASIL, 2017), de autoria do Poder Executivo, que arquivado em face de subemenda substitutiva global de plenário reformulada em 2019.

Com isso, o PL n.º 2.724/2015 (BRASIL, 2015a) passou a congregiar as principais alterações na Lei Geral do Turismo. Ao longo do trâmite legislativo, a proposta sofreu modificações e a nova ementa de sua redação aborda alterações em diversas normas jurídicas, além da Lei Geral do Turismo: Lei n.º 6.009 / 1973 (dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências); Lei n.º 7.565 / 1986 (dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica); Lei n.º 9.610 / 1998 (dentre outros temas, estabelece normas sobre a utilização em público de obras teatrais, composições musicais); Lei n.º 12.462 / 2011 (além de outros assuntos cria o Fundo Nacional de Aviação Civil); Lei n.º 13.097 / 2015 (como parte dos assuntos, normatiza a subvenção econômica às empresas aéreas); Lei n.º 13.146 / 2015 (Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência); Lei n.º 12.974 / 2014 (Dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo); e Lei n.º 6.513 / 1977 (Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico, além de outros temas).

Em relação à Lei Geral do Turismo, são diversas sugestões de alteração presentes na redação final do referido PL (BRASIL, 2015a). A princípio, o PL n.º 2.724/2015 diferencia-se da Lei Geral por retirar da incumbência dessa norma a classificação dos prestadores de serviços turísticos. Essa proposta indica que outras normas a serem inseridas no ordenamento jurídico podem contemplar essa matéria e enfatiza que a Lei Geral deve focar na Política Nacional de Turismo, nas atribuições do Governo Federal quanto ao planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor de turismo e na disciplina sobre a prestação de serviços turísticos.

O PL também traz inovações, como a proposta de alteração do conceito de turismo presente na Lei Geral do Turismo, passando a considerá-lo como fenômeno social, cultural e econômico que envolve as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em locais diferentes de seu entorno habitual, por período inferior a um ano, com a finalidade de lazer, negócios, comparecimento a eventos, entre outros. Nota-se que o conceito de turismo sugerido pelo PL n.º 2.724/2015 está mais alinhado aos efeitos econômicos, socioculturais e os de meio ambiente do turismo apresentados por Krippendorff (1982).



A proposta contida no PL n.º 2.724/2015 também introduz novidades na Lei Geral do Turismo com a inclusão da Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo no Sistema Nacional de Turismo, tendo em vista facilitar a interlocução entre MTur e municípios. Esse ponto corrobora com o intuito da descentralização e da regionalização das políticas de turismo.

O PL n.º 2.724/2015 traz ainda como sugestão que se distancia da Lei Geral do Turismo a revogação de critérios para o recebimento de apoio financeiro do poder público federal, que passariam a ser definidos em regulamento específico. A justificativa da proposta é que a mudança traria menos burocracia e maior liberdade ao Poder Executivo para determinar as normas sobre o repasse de apoio financeiro do poder público. No entanto, é necessário se atentar para a forma com que esses critérios serão estabelecidos em regulamento. Se forem determinados por meio de uma portaria ministerial, por exemplo, os critérios podem ficar subordinados a um órgão político como é o MTur, já que essa norma não segue o mesmo rito legislativo das leis ordinárias ou complementares. Assim, influências mediante interações bilaterais do MTur e o clima político em que esse Ministério está inserido são alguns aspectos que podem favorecer o repasse de apoio financeiro a determinadas categorias em detrimento de outras.

A proposta de modificação na Lei Geral do Turismo inova também ao propor ajustes, inclusões e revogação de objetivos da Política Nacional de Turismo. Um deles é a adequação do inciso que trata do apoio a prevenção e do combate à exploração sexual de crianças e de adolescentes e outros abusos que afetam a dignidade humana, o que ajuda a distanciar a imagem brasileira do turismo sexual e de abusos dessa natureza. Tal modificação se faz necessária em função do histórico de promoção e marketing internacional do Brasil que, sobretudo durante a Ditadura Militar Brasileira, foi feita por intermédio da divulgação do carnaval e de imagens de belas mulheres, com referência ao apelo sexual de um Brasil como “paraíso das mulatas” (GOMES, 2010; BIGNAMI, 2002).

Somado a essa proposta, outros objetivos da Política Nacional são readequados para estimular políticas que viabilizem a colocação profissional no mercado de trabalho, a padronização de dados e informações e o incentivo à pesquisa de universidades e de institutos de pesquisa públicos e privados. Tais pontos ressaltam o dinamismo econômico que o turismo pode proporcionar e a valorização da pesquisa acadêmica, baseada em dados confiáveis.

Outro objetivo da Política Nacional com proposta de alteração no PL n.º 2.724/2015 é o incentivo à preservação da identidade cultural e da melhoria da qualidade de vida de comunidades e de populações tradicionais frutos do estímulo à participação das comunidades nos espaços decisórios das políticas de turismo. Conforme Smith (2009) alerta, considera-se relevante efetivar a inclusão desses grupos em instituições democráticas, a começar pelo Conselho Nacional

de Turismo. Conforme a lista de membros disponibilizada por este conselho (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2021), não há a presença de membros representantes de comunidades e populações tradicionais, considerados grupos historicamente sem acesso aos espaços decisórios. Considera-se, portanto, que essa é mais uma inovação trazida pelo PL n.º 2.724/2015.

Um ponto que distancia as propostas do referido projeto de lei dos dispositivos da Lei Geral do Turismo é a sugestão que suprime o objetivo da Política Nacional de implementar e de atualizar regularmente o inventário do patrimônio turístico nacional. Cavalcante (2016) chama atenção para a importância do levantamento de dados do patrimônio turístico para a formulação de políticas públicas nos diferentes níveis de governo. A proposta de supressão desse objetivo da Política Nacional permite observar um novo entendimento sobre a formulação das políticas de turismo que dá menor ênfase a diagnósticos baseados na inventariação.

Quanto aos objetivos do Plano Nacional de Turismo, observa-se que o PL n.º 2.724/2015 também sugere alterações, no sentido de incorporar segmentos especiais de demanda nacional e internacional e de estimular o turismo responsável com base nos princípios de sustentabilidade ambiental, sociocultural, econômica e político-institucional. Com as alterações e inclusões nos objetivos do Plano Nacional de Turismo, é possível observar uma outra inovação: a busca por uma maior convergência entre o Plano e a Política Nacional de Turismo. Nota-se que o Plano tem objetivos mais específicos, o que pode fortalecer e direcionar a formulação das políticas públicas de turismo brasileiras.

O fortalecimento da integração entre setor público e iniciativa privada é outro ponto notoriamente mais enfatizado pelo PL n.º 2.724/2015. As alterações referem-se à atuação do setor privado como agente complementar de financiamento, promoção, qualificação e prestação de serviços públicos. Ademais, é enfatizado o estímulo à competitividade, à produtividade e à melhoria do ambiente de negócios. O trabalho conjunto entre o setor público e a iniciativa privada é importante para o desenvolvimento de políticas públicas, entretanto é relevante que nessa interação prevaleça o interesse coletivo e não de somente algumas organizações, de acordo com Gomes (2018). Considera-se que, ao propor maior ênfase nessa integração, o PL apresenta uma abordagem distinta da trazida pela Lei Geral do Turismo.

Ainda nesta seara, é proposto que o MTur firme parcerias com instituições privadas, nacionais ou internacionais, para ações de marketing destinadas à promoção do país e ações de formação e qualificação. Além disso, o PL n.º 2.724/2015 propõe a inclusão de um novo artigo na Lei Geral do Turismo que trata da criação de Áreas Especiais de Interesse Turístico – AEITs. A justificativa expressa para tais sugestões de alteração aborda a priorização de territórios com

a finalidade de atrair investimentos. Novamente aqui é possível observar que as propostas de alteração reforçam o fortalecimento da integração entre setor público e iniciativa privada e, como consequência disso, a predominância do aspecto mercantil do turismo.

Com relação aos prestadores de serviços turísticos, o PL n.º 2.724/2015 traz inovações, ao incluir os microempreendedores individuais, as empresas individuais de responsabilidade limitada e as associações privadas de turismo. Podem também ser considerados prestadores de serviços turísticos as pessoas jurídicas de natureza diversa, desde que sejam de interesse turístico e atendam critérios estabelecidos em regulamento editado pelo Ministro de Estado do Turismo (BRASIL, 2015d). Nesse assunto é sugerido um novo artigo sobre profissionais de turismo, destacando-os como pessoas ligadas à cadeia produtiva do turismo. Nesse ponto, o Projeto de Lei n.º 2.724/2015 não delimita as atividades tampouco as esclarece as situações específicas da prestação de serviço desses profissionais, o que pode oportunizar a diminuição da busca pelo trabalho assalariado em organizações de turismo e, no limite, o aumento da informalidade. Nota-se também que os guias e os bacharéis em turismo não são contemplados de forma específica neste projeto de lei.

No que se refere aos meios de hospedagem, o PL n.º 2.724/2015 traz como principais inovações a isenção da arrecadação dos direitos autorais, cuja justificativa aborda a tributação desproporcional. Esse ponto pode provocar resistência e incentivar mobilização aos afetados pela modificação (a categoria dos artistas). Já a duração da diária dos meios de hospedagem, matéria do PL n.º 641/2011, não é abordada no PL n.º 2.724/2015.

As incumbências das agências de turismo também são objeto de propostas de alterações no PL n.º 2.724/2015, sendo a principal a responsabilidade solidária e objetiva dessas organizações por eventuais danos que seus serviços de intermediação causem. As organizadoras de eventos, de acordo com as modificações trazidas pelo PL n.º 2.724/2015, deixam de ser distintas duas categorias específicas, a fim de ampliar seu campo de atuação. Esses dois pontos trazem mais distanciamentos entre a Lei Geral do Turismo e o referido PL.

Os deveres dos prestadores também são alvo de modificações no PL n.º 2.724/2015. Segundo a proposta, além de manter o livro de reclamações e de obedecer aos direitos do consumidor e à legislação ambiental (temas já tratados na Lei Geral do Turismo), fica incluída a e a manutenção de mensagem referente à vedação da exploração sexual e do tráfico de crianças e de adolescentes. Essa é considerada uma inovação trazida pelo PL que conflui no sentido das alterações propostas nos objetivos da Política Nacional do Turismo. As justificativas para adoção dessas medidas abordam o incremento dos serviços turísticos e o auxílio na melhora da prestação dos serviços.

As infrações e penalidades também são alteradas pelo PL n.º 2.724/2015. No rol de penalidades, são propostas a retirada do cancelamento da classificação dos prestadores de serviços e das consequências do cancelamento. A sugestão da retirada da classificação se dá em decorrência da não implementação do dispositivo. Essa proposta indica que a atualização da Lei Geral do Turismo é necessária para readequar os dispositivos que não tiveram adesão da sociedade na cadeia produtiva do turismo.

O PL n.º 2.724/2015 propõe ampliação das infrações. Dentre elas estão: deixar de mencionar ou de não utilizar o número de cadastro, os símbolos, as expressões e as demais formas de identificação determinadas pelo MTur e deixar de apresentar informações e documentos referentes ao exercício de suas atividades, empreendimentos, equipamentos, serviços e ao perfil de atuação, qualidades e padrões dos serviços ofertados. Nota-se que as infrações adicionadas eram, anteriormente, deveres dos prestadores de serviços e, com essa proposta de alteração da Lei Geral, passam a ser também infrações com penalidades delimitadas. Portanto, essa ampliação das infrações são inovações trazidas pelo PL.

Em 2019, o PL n.º 2.724/2015 foi aprovado na Câmara dos Deputados e segue seu trâmite legislativo no Senado Federal (BRASIL, 2019).

Ao longo do texto, foram evidenciadas as principais justificativas para as propostas de alteração, que abarcam a necessidade de ampliar investimentos, de desburocratizar processos, de melhorar o ambiente de negócios, de estreitar parcerias entre setor público e privado, de diminuir o encargo tributário de prestadores de serviços e de alinhar os objetivos do Plano Nacional de Turismo com os da Política Nacional de Turismo. Muitas justificativas buscam favorecer os prestadores de serviços turísticos e fazer com que o turismo seja, cada vez mais, um setor de negócios prósperos. Vale destacar que, em contrapartida, os pequenos empresários e as populações tradicionais são tratados de forma muito superficial nos projetos de lei analisados. Cabe a reflexão se a lei abre uma janela de oportunidade para que decretos, portarias e outras normas possam disciplinar como serão abordadas as garantias dos pequenos empresários e das populações tradicionais. Além disso, os bacharéis em turismo não são sequer citados pela legislação.

Após exposição dos PLs n.º 641/2011 e n.º 2.724/2015, o Quadro 1 sintetiza as principais inovações e diferenças observadas entre os PLs e a Lei Geral do Turismo.

Quadro 1: Síntese das principais inovações e diferenças entre o PL n.º 641/2011 e o PL n.º 2.724/2015 com relação à Lei Geral do Turismo

| PL n.º            | Inovações e diferenças observadas entre os PLs analisados e a Lei Geral do Turismo  |
|-------------------|---|
| <b>641/2011</b>   | Inclui punição para meios de hospedagem que descumprirem o período de diária de 24h   |
| <b>2.724/2015</b> | Retira da Lei Geral do Turismo a classificação dos prestadores de serviços turísticos   |
|                   | Altera o conceito de turismo  |
|                   | Inclui a Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo no Sistema Nacional de Turismo  |
|                   | Revoga critérios para o recebimento de apoio financeiro do poder público federal e propõe que sejam definidos em regulamento específico                     |
|                   | Ajusta objetivos da Política Nacional de Turismo  |
|                   | Redefine objetivos do Plano Nacional de Turismo   |
|                   | Fortalece a integração entre setor público e iniciativa privada   |
|                   | Inclui novos prestadores de serviços turísticos   |
|                   | Exclui a arrecadação dos direitos autorais em meios de hospedagem   |
|                   | Inclui responsabilidade solidária e objetiva das agências de turismo por eventuais danos que seus serviços de intermediação causem                          |
|                   | Inclui como deveres dos prestadores de serviço a manutenção de mensagem referente à vedação da exploração sexual e do tráfico de crianças e de adolescentes |
|                   | Exclui das penalidades cancelamento da classificação dos prestadores de serviços e das consequências do cancelamento  |
| Amplia infrações  |   |

Fonte: Os autores (2022)

Como se vê no Quadro 1, os projetos de lei analisados buscam inovar ou se distanciar da lei que visam alterar. Entende-se que, de forma geral, eles caminham no sentido de um aperfeiçoamento da Lei Geral do Turismo. Assim, os PLs aqui descritos são entendidos como uma oportunidade importante para

avançar no sentido do desenvolvimento do turismo, conforme objetivo expresso na Política Nacional de Turismo. Entretanto alguns pontos, como a inclusão de grupos minoritários e a revogação de critérios para o recebimento de apoio financeiro do poder público federal, merecem uma reflexão mais aprofundada nos projetos de lei analisados. Com isso em mente, no item a seguir são apresentadas as considerações finais do artigo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Geral do Turismo é o principal marco normativo do turismo no Brasil. Vigente desde 2008, a norma aborda a Política Nacional de Turismo, o Plano Nacional de Turismo, o Sistema Nacional de Turismo, o Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR – e a regulação das atividades dos prestadores de serviços turísticos. Dada sua relevância para o setor de turismo, existem propostas em tramitação no Congresso Nacional com a finalidade de modificar e ampliar a lei. Esse contexto incentivou o desenvolvimento deste artigo, cujo objetivo é caracterizar a Lei Geral do Turismo e os projetos de lei propostos para a sua alteração.

Assim, foi realizada a descrição da Lei n.º 11.771/2008, também conhecida como Lei Geral do Turismo, e de dois projetos de lei que estão em tramitação no Congresso Nacional, com as justificativas expressas de seus autores. O primeiro deles, o PL n.º 641/2011 sugere a inclusão de multa para os meios de hospedagem que descumprirem a diária de 24 horas, o que permite caracterizá-lo como uma proposta cujo teor vai de encontro aos interesses de organizações hoteleiras. Apesar de ser mais antigo que o PL n.º 2.724/2015, também investigado, o PL n.º 641/2011 ainda está tramitando na Câmara dos Deputados, ao passo que o PL n.º 2.724/2015 está aprovado nesta Casa Legislativa e segue seu processo legislativo no Senado.

O segundo projeto investigado, o PL n.º 2.724/2015, traz como principais propostas a reformulação do conceito de turismo, as alterações nos objetivos da Política e do Plano Nacional de Turismo, a revogação de critérios para repasse de apoio financeiro e o estabelecimento de novos deveres, penalidades e infrações aos prestadores de serviços turísticos. O projeto congrega alterações em sete normas jurídicas e, portanto, se propõe a modificar outros temas para além daqueles que constam na Lei Geral do Turismo.

De forma geral, o PL n.º 2.724/2015 pode ser caracterizado como um instrumento que estreita a relação entre os setores público e privado. Como evidências disso estão a busca por parcerias público privadas, o estímulo a atuação do setor privado para ações de marketing, o incentivo à competitividade e a criação de Áreas Especiais de Interesse Turístico para atrair investimentos. Além disso, as propostas caminham no sentido de proporcionar mais liberdade para

que o Poder Executivo determine critérios para repasses financeiros do poder público, o que pode beneficiar organizações que interagem com mais frequência com o setor público.

O fortalecimento da interação entre setor público e privado é também respaldado por justificativas para as alterações que contemplam a maior eficiência, a atração de investimentos e a diminuição da burocracia. É fato que o setor privado tem grande relevância para o turismo e para suas políticas públicas (GOMES, 2018). Porém o interesse de grupos minoritários e da sociedade em geral deve ser resguardado.

O estudo também apontou que as populações tradicionais são tratadas de forma superficial e que seguem fora dos espaços decisórios das políticas de turismo, como é o caso do Conselho Nacional de Turismo. Considera-se que institucionalizar a inclusão desses grupos por meio de norma jurídica poderia ser um mecanismo indutor dessa participação, dado o histórico da falta de acesso desses grupos a esses espaços.

Conclui-se que a principal função da Lei Geral do Turismo e das propostas de alteração é ordenar o turismo na sociedade. Todavia, para que o turismo cumpra tal função, é necessário transcender o entendimento estrito da atividade que foca em sua utilidade como geradora de riquezas econômicas. Os riscos de tal compreensão é o de aproximar seu ordenamento jurídico cada vez mais aos interesses do setor de negócios e desregulamentar proteções sociais de turistas e da comunidade envolvida com a atividade.

Este artigo tem como limitação a análise da origem das propostas, tendo em vista os interesses dos grupos envolvidos. Essa carência pode ser suprida por estudos futuros com o auxílio de entrevistas com servidores do MTur, com membros do Conselho Nacional de Turismo e com associações do turismo. Apesar disso, o presente estudo é relevante para entender o que está sendo discutido no Congresso Nacional sobre as alterações na Lei Geral do Turismo. Como sugestões para novas pesquisas sobre essa temática, considera-se como assuntos relevantes o acompanhamento futuro do trâmite legal dos projetos de lei aqui investigados, observando suas consequências para as políticas de turismo.

## REFERÊNCIAS

BIGNAMI, Rosana. **A imagem do Brasil no turismo: construção, desafios e vantagem competitiva**. São Paulo: Aleph, 2002.

BRASIL. **Lei n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7565.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7565.htm). Acesso em: 7 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 7 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.610, de fevereiro de 1998.** Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19610.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19610.htm). Acesso em: 7 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.771, de 17 de setembro de 2008.** Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 641, de 2 de março de 2011. Autor: Geraldo Resende. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2 mar. 2011a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=493874>. Acesso em: 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Justificativa de apresentação de Projeto de Lei n.º 641, de 2011.** Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2011b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=846034&filename=Tramitacao-PL+641/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=846034&filename=Tramitacao-PL+641/2011). Acesso em: 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 2.724, de 20 de agosto de 2015. Autor: Carlos Eduardo Cadoca. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 20 ago. 2015a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1672576>. Acesso em: 9 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Justificativa de apresentação de Projeto de Lei n.º 2.724, de 2015.** Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2015b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=1B98F1F1FA0B74922A84F2B8158AA17D.pr oposicoesWebExterno2?codteor=1374739&filename=Tramitacao-PL+2724/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1B98F1F1FA0B74922A84F2B8158AA17D.pr oposicoesWebExterno2?codteor=1374739&filename=Tramitacao-PL+2724/2015). Acesso em: 9 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 7.413, de 12 de abril de 2017. Autor: Poder Executivo. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 12 abr. 2017a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2129436>. Acesso em: 9 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei n.º 1.829, de 28 de março de 2019. Autor: Câmara dos Deputados, iniciativa do Deputado Federal Carlos Eduardo Cadoca. **Senado Federal**. Brasília, DF, 28 mar. 2019p. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/136000>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BUHALIS, Dimitrios. Marketing the Competitive Destination of the Future. **Tourism Research**, v. 21, n. 1, 2000, pp. 97-116.

CAVALCANTE, Jordana de Souza. Inventário turístico: sua importância para o desenvolvimento local de Boa Vista/RR. **Textos e Debates**, v. 1, n. 30, 2016, pp. 39-54.

CERQUEIRA, Liz Rodrigues; MAZARO, Rosana Mara; FURTADO, Edna Maria; ROCHA NETO, João Mendes da. Políticas públicas em turismo no Brasil: cronologia dos 70 anos da legislação turística e das instituições oficiais de turismo. **Revista Turismo & Desenvolvimento**, v. 2, n. 13-14, 2010, pp. 977-978.

CONSELHO NACIONAL DE TURISMO. **Lista de entidades que participam do CNT.** Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/composicao/conselho-nacional-de-turismo/ListadasentidadesCNTMarco2021.pdf>. Acesso em 9 jun 2021.



- CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2001.
- FERRAZ, Joandre Antônio. Disciplina jurídica do turismo. **Revista Turismo em Análise**, n.1, v.2, 1990, pp.44-62.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- GOMES, Mariana Selister. A (des) (re)construção do Brasil como um Paraíso de Mulatas. **Revista Eletrônica de Turismo Cultural**, v. 4, n. 2, 2010, pp. 48-70.
- GOMES, Bruno Martins Augusto. **Políticas Públicas de turismo e os empresários**. São Paulo: All Print, 2018.
- KRIPPENDORF, Jost. Towards new tourism policies: the importance of environmental and sociocultural factors. **Tourism Management**, v.3, n.3, 1982, pp.135-148.
- MACHADO, Virgílio. **Direito e Turismo como instrumentos de Poder – os territórios turísticos**. Editorial Novembro: 2009.
- OLIVEIRA, Tassiana Moura de. A Lei do Turismo – Lei 11.771 de 17 de setembro de 2008: uma breve análise. **Turismo em Análise**, v. 20, n. 2, 2009, pp. 251-262.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Código de Ética Mundial para o Turismo**. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/home/programas/Imagens\\_programas\\_home/VersoFinalAERI.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/home/programas/Imagens_programas_home/VersoFinalAERI.pdf). Acesso em: 10 jun. 2021.
- RICHTER, Linda; RICHTER, William. Policy Choices in South Asian Tourism Development. **Annals of Tourism Research**, v. 12, n.2, 1985, pp. 201-217.
- RODRIGUES, Lídia. **Análise comparativa da competitividade dos destinos turísticos: o caso de Algarve versus o sul da Espanha**. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade do Algarve, Faro (Portugal), 2010.
- SARANIEMI, Saila; KYLANEN, Mika. Problematizing the concept of tourism destination: an analysis of different theoretical approaches. **Journal of Travel Research**, v. 50, n. 133, 2010, pp. 1-11.
- SAUTTER, Elise Truly; LEISEN, Brigit. Managing stakeholders: a tourism planning model. **Annals of Tourism Research**, v.26, n.2, 1999, p. 312-328.
- SCHERER, Rebeca. Paisagem urbanística, urbanização pós-moderna e turismo. In: YÁZIGI, E. **Turismo e paisagem**. São Paulo: Contexto, 2002.
- SMITH, Graham. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

