

Carolina Mara Bittencourt de Paula

ATUAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA NO SETOR DO TURISMO EM MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2010

Carolina Mara Bittencourt de Paula

ATUAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA NO SETOR DO TURISMO EM MINAS GERAIS

Monografia apresentada na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como um dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof^a. Maria Isabel Rodrigues
Área de atuação: Direito Administrativo e Administração Pública

Belo Horizonte

2010

Carolina Mara Bittencourt de Paula

Atuação pública e privada no setor do turismo de Minas Gerais

Monografia apresentada na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como um dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Banca Examinadora

Prof(a). Maria Isabel de Araújo Rodrigues, Mestre FJP Orientadora

Prof(a). Andréa D´Assunção Ferreira, Mestre FJP Avaliadora

Prof(a). Ana Cleide de Oliveira Ávila, Bacharel FJP Avaliadora

Belo Horizonte, 20 de outubro de 2010

Agradeço a todos da SETUR pelo auxílio, especialmente à Cynthia,
à Maria Isabel pela orientação e paciência e a mamãe pelo apoio.

RESUMO

O trabalho ora proposto envolve o estudo da atuação privada e pública no setor do turismo, além da proposição de uma atuação híbrida, que seria exercida pela sociedade de economia mista. Isso porque, no turismo, é permitido constitucionalmente atuação do setor público e privado. O Estado deve incentivar e promover a atividade, enquanto aos particulares cabe a execução. O objetivo desta pesquisa é verificar, do ponto de vista legal, as atividades da área de turismo atualmente exercidas pela Secretaria de Estado de Turismo que podem ser transferidas à sociedade de economia mista Companhia Mineira de Promoções (PROMINAS), vinculada a essa Secretaria.

Trata-se de uma pesquisa do tipo descritiva para a qual foi realizada uma revisão bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa. Baseado na maioria da doutrina e em jurisprudência, conclui-se desta pesquisa que atividades de exercício do poder de polícia, indelegável a particulares, não podem ser transferidas a PROMINAS, embora as atividades anteriores e posteriores ao exercício do poder de polícia possam ser transferidas, assim como aquelas que não envolvam tomada de decisão. Desse modo, a fiscalização é possível de ser transferida, sem ser possível a aplicação de sanção. Também podem ser transferidas outras atividades relacionadas com publicidade, propaganda, organização, promoção de eventos, dentre outras.

Palavras-chave: Turismo. Secretaria de Estado de Turismo. Poder de Polícia.

ABSTRACT

The proposed paper involves the study of the private and public performance in the tourism sector, along with the proposition of a hybrid performance, which would be exerted by the society of mixed economy. The private and public performances in the tourism sector are constitutionally permitted. The Government must encourage and promote the activity, as the private sector must execute it. This research aims to verify, from the legal point of view, which tourism activities that are currently performed by the Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais can be transferred to the society of mixed economy Companhia Mineira de Promoções (PROMINAS), bound to this institution.

This research is descriptive, for which was held a bibliographic and documentary review, with a qualitative approach. Based on most writers and on the jurisprudence, the conclusion is that Police Power exercise activities, nondelegable to the private sector, can not be transferred to PROMINAS, although the previous and posterior activities to the police power can be transferred, as well as those that do not involve decision making. Thereby, the inspection can be transferred, but it is not possible the application of sanctions. Others activities can also be transferred that are related to advertising, publicity, promoting and organizing events, among others.

Keywords: Tourism. Secretaria de Estado de Turismo. Police Power.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O TURISMO	13
2.1 Contextualização histórica	13
2.2 Conceitualização.....	15
2.3 Tipologias	16
2.4 O turista.....	18
2.5 O turismo na economia	18
3 O DIREITO DO TURISMO	22
3.1 Desenvolvimento do direito do turismo no Brasil	22
3.2 Previsão constitucional federal e estadual.....	25
3.3 Regulamentação atual.....	28
3.4 Caráter dúplice do turismo.....	29
4 A DICOTOMIA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	32
4.1 A atuação do Estado.....	32
4.2 Descentralização do Estado: as empresas estatais	36
4.3 Atuação estatal no turismo	40
5 O PODER DE POLÍCIA	42
5.1 História e o poder de polícia	42
5.2 O conceito de poder de polícia	44
5.3 Delegabilidade do poder de polícia na doutrina e na jurisprudência.....	48
6 O TURISMO COMO SETOR DE ATUAÇÃO DA ESFERA GOVERNAMENTAL EM MINAS GERAIS	54
6.1 Histórico	54
6.2 A Secretaria de Estado de Turismo	57
6.2.1 A organização interna da SETUR.....	58
6.3 O Conselho Estadual de Turismo	64
6.4 A Companhia Mineira de Promoções.....	65
7 ANÁLISE DE ATIVIDADES DO SETOR DE TURISMO DE MINAS GERAIS ..	68
8 CONCLUSÃO	70

REFERÊNCIAS	72
--------------------------	----

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988, no seu art. 180, instituiu que o turismo deve ser incentivado e promovido como fator de desenvolvimento social e econômico, tanto pela União, quanto por Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse mesmo sentido, o Estado de Minas Gerais estabeleceu em sua Constituição Estadual (1989), no art. 242, o dever de apoiar e incentivar o turismo como atividade econômica, reconhecendo o setor como forma de desenvolvimento e promoção cultural e social, regulamentando as diretrizes e ações para definição da política de turismo no art. 243.

O turismo é uma atividade ao mesmo tempo ambiental, sociocultural e econômica, capaz de gerar benefícios para toda população, sendo importante para o desenvolvimento local (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009). Como instrumento de desenvolvimento local, deve também assegurar que sejam preservados o patrimônio cultural e os recursos naturais.

Por se tratar de atividade de grande importância social e política e com interface fundamental com o Poder Público, uma das questões importantes na discussão do turismo é o estudo do grau de intervenção estatal na atividade ou em que medida ações de turismo devem ser empreendidas pelo próprio governo. Alguns doutrinadores, dependendo do contexto histórico e econômico do país e do mundo, defendem a adoção de um estado mínimo, enquanto outros defendem maior intervenção para a prevalência dos interesses públicos sobre os privados (BARROS, 2007). Os Estados, no exercício de soberania, podem limitar acesso a territórios e criar legislações proibitivas de exploração do setor, suprimindo seu desenvolvimento ou podem promover o setor através de políticas de incentivos.

A intervenção e promoção no turismo como dever estatal estabelecido constitucionalmente não é a única forma de regulamentação do setor. As atividades de turismo envolvem também processos migratórios, relações de consumo e empresariais, entre outras (BADARÓ, 2008b). Desse modo, além de elencar normas de direito público, o direito do turismo abarca normas de direito privado, podendo suas disposições ser extraídas dos direitos civis, do consumidor, administrativo e também internacional.

No tocante ao dever legal de promover e incentivar o turismo existem atividades que, por serem regidas por normas de direito privado, se transferidas a terceiros podem ser melhor desempenhadas, devido a maiores flexibilidades garantidas ao âmbito privado ao exercê-las. Para o êxito dessa transferência, há necessidade do prévio estudo de legislações e de experiências contestadas que acarretaram, inclusive, em intervenção judicial.

Assim, o tema do presente trabalho é o estudo da atuação estatal e privada no setor do turismo e as possibilidades de transferência ao âmbito privado de algumas atribuições atualmente designadas a Secretaria de Turismo do Estado de Minas Gerais (SETUR). Tais atribuições poderiam ser transferidas a uma sociedade de economia mista, que seria como uma alternativa híbrida entre o setor público e privado, trazendo benefícios da experiência privada ao setor público. Em Minas Gerais já existe tal sociedade, denominada Companhia Mineira de Promoções (PROMINAS), e que, atualmente, é responsável pela gestão de centros de convenções e eventos e vinculada à referida Secretaria.

A hipótese que será trabalhada é que as atividades do turismo que não envolvem poder de polícia ou não são de exclusiva competência estatal poderão ser exercidas por sociedades de economia mista.

Desse modo, apesar da possibilidade de transferência das atividades, algumas sociedades de economia mista ultrapassam a barreira de atuação cabível a elas, exercendo poder de polícia, outorgado apenas à Administração Pública direta. Isso ocorre em virtude de lacunas na legislação e contradições em posições doutrinárias e jurisprudenciais (OLIVEIRA, 2002). Destarte, é relevante e importante tal estudo, pois a análise da legislação do tema será realizada a fim de verificar os limites legais impostos, provendo subsídios para a discussão.

As considerações que serão desenvolvidas respeitarão o campo de atuação estatal estabelecido pela Constituição e leis infraconstitucionais, evitando possíveis questionamentos à atuação da sociedade PROMINAS. Não existem estudos aprofundados de análise do âmbito de atuação estatal e da possibilidade de atuação privada no setor do turismo em Minas Gerais ou análises acerca da extensão da atuação da PROMINAS, o que demonstra sua relevância acadêmica.

De tal modo, o objetivo geral do presente trabalho é verificar, do ponto de vista

legal, as atividades da área de turismo que podem ser transferidas à sociedade de economia mista PROMINAS, visando o maior desenvolvimento do setor.

Para isso, será caracterizado o setor de turismo e o direito do turismo, sendo elencadas as normas jurídicas que regem o setor. Serão apresentadas as atribuições da SETUR, sendo diferenciadas as atividades necessariamente de Estado daquelas que têm possibilidade jurídica de serem transferidas ao âmbito privado. Serão, ainda, descritas e analisadas as eventuais atribuições que possam ser exercidas pela PROMINAS na área do turismo.

O método de pesquisa será o descritivo e a abordagem da pesquisa é qualitativa, na medida em que as informações serão interpretadas e objeto de reflexão sobre a atuação privada e pública no setor do turismo. A revisão bibliográfica será base de análise para caracterizar o turismo, suas características, conceitos e importância, dentre outros aspectos presentes em obras literárias específicas sobre o assunto. Será caracterizado o direito do turismo, sendo, também, diferenciadas as atividades de Estado daquelas que podem ser atribuídas ao setor privado. Obras literárias nas áreas de Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito do Turismo e Direito Civil serão fontes essenciais de consulta nessa etapa. A revisão documental da legislação faz-se importante para caracterizar o direito do turismo e também para descrever as atribuições da Secretaria de Turismo, delimitadas na legislação mineira. Além disso, será realizada a análise de jurisprudências de casos de delegação de poder de polícia a entidades não pertencentes à Administração Direta que acarretaram em intervenção do judiciário em consequência de questionamentos da legitimidade de exercício desse poder.

Destarte, o trabalho ora proposto será estruturado da seguinte forma: Na seção **2** será apresentado um estudo sobre o setor de turismo, seus conceitos e características. Na seção **3** será apresentada e analisada a legislação que rege o setor. Na seção **4** será feito exame das diferenças entre as atividades que devem necessariamente ser desenvolvidas pelo Poder Público e aquelas que podem ser atribuídas ao setor privado, além de ser apresentado um estudo sobre as empresas estatais e sobre a atuação do Estado no setor do turismo. Na seção **5** será realizado um estudo sobre o poder de polícia e a possibilidade de delegação do mesmo. Na seção **6** serão tratadas a SETUR e a PROMINAS, além de ser apresentado o histórico do setor do turismo no âmbito público em Minas Gerais. O trabalho será finalizado com a

apresentação de eventuais atribuições que poderiam ser transferidas a uma sociedade de economia mista no setor de Turismo em Minas Gerais, na seção 7.

2 O TURISMO

Nesta seção, serão descritos tanto o desenvolvimento histórico do turismo, quanto os conceitos e tipologias, além da caracterização do turista e do turismo como fator de desenvolvimento econômico e social.

2.1 Contextualização histórica

O turismo como conhecemos atualmente remota de meados do século XIX (BARRETTO, 2000). Iniciou-se de forma organizada após a Revolução Industrial e conseqüente desenvolvimento tecnológico e formação de parcelas da burguesia com dinheiro e disponibilidade, de acordo com Trigo (2009).

Seu surgimento, portanto, não foi um fato isolado, mas ligado ao desenvolvimento tecnológico, que determina como fazer o turismo (BARRETTO, 2000).

Novas possibilidades de engenharia levaram ao desenvolvimento dos meios de transporte e mudaram a aparência das grandes cidades. Os navios de passageiros e os trens evitavam desconfortos e deslocavam com mais segurança e rapidez que os antigos meios de transporte (TRIGO, 2009).

A primeira agência de turismo, de acordo com Trigo (2009), foi criada em Portugal, em 1840. Já em 1878, existiam cerca de 250 agências de viagem no mundo.

O turismo, nessa época, era residencial, ou seja, as pessoas passavam um período do ano em uma segunda residência. Surgiu na Europa o movimento turístico de verão com destino as montanhas, nascendo, junto à busca pelo descanso nas paisagens, o desejo de aventura (TRIGO, 2009).

Ainda de acordo com Trigo (2009), a partir de 1892 inicia-se o movimento para os Alpes na estação fria, com surgimento de esportes de inverno. O mar também atraía fluxos de turistas, principalmente a costa da Espanha e França.

O crescimento do turismo sofreu um entrave com a Primeira Guerra, mas foi

retomado em 1919, sendo que o ano de 1929 é indicado, como afirma Trigo (2009), como o auge do turismo europeu. Mas, com a crise iniciada no mesmo ano, houve uma nova estagnação do setor.

Nessa mesma época o transporte terrestre em geral teve destaque, sendo o período 1920 e 1940 denominado “a era do automóvel” (BARRETTO, 2000, p. 53).

No fim da década de 1930 o turismo voltou a crescer, sofrendo períodos de instabilidade devido aos regimes fascistas europeus. Com a Segunda Guerra houve uma paralisação do turismo, com efeitos até o fim da década de 1940, quando o turismo renasceu como “turismo de massa” (TRIGO, 2009, p. 21).

Destaca-se, nessa época, a eficiência do transporte aéreo e o início da “era do avião” para o turismo, de acordo com Barretto (2000, p. 54).

O crescimento do turismo após a Segunda Guerra causado pela instituição de férias pagas aos trabalhadores, pela elevação do nível de renda e valorização do direito de lazer levou ao desenvolvimento do setor terciário. Isso fez com que o turismo se tornasse um objeto de consumo atual (TRIGO, 2009).

Em 1949 foi vendido o primeiro pacote aéreo de turismo. Na segunda metade do século, o turismo se expandiu pelo mundo inteiro, com a melhora no setor de hotelaria e o surgimento de escolas de formação de profissionais do ramo (BARRETTO, 2000).

Na década de 1970 a preocupação com o meio ambiente e com a “poluição do turismo” têm foco nos países desenvolvidos, o que influenciou nas políticas de desenvolvimento do setor (BARRETTO, 2000, p. 56).

A nova ordem internacional, marcada pelo fim da guerra fria e pela globalização, faz com que novas tecnologias revolucionem os setores da economia, inclusive de transporte e comunicação, intrínsecos ao turismo. Isso acarretou o aumento do turismo mundial, impulsionando o lançamento de novos navios de cruzeiros, construção de novos hotéis, com a necessidade de mão-de-obra especializada (TRIGO, 2009).

No Brasil, o turismo começou a ser fenômeno social depois de 1920, com surgimento vinculado ao lazer (BARRETTO, 2000).

Para Trigo (2009), o turismo brasileiro tem passado por uma fase de crescimento, principalmente após a criação do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL) em 1995 e da estabilização econômica trazida com o Plano Real.

2.2 Conceitualização

O primeiro conceito de turismo, de acordo com Barretto (2000, p. 9), remota de 1911. O economista Schattenhofen definiu que “turismo é o conceito que compreende todos os processos, especialmente os econômicos, que se manifestam na chegada, na permanência e na saída do turista de um determinado município, país ou estado.”

De acordo com Barretto (2006), cotidianamente, o conceito de turismo é entendido como um sinônimo de viagem. Entretanto, o turismo inclui a viagem como uma de suas partes, já que há muitas viagens que não são de turismo.

Os elementos indispensáveis das várias definições de turismo, para Barretto (2006), são: o tempo de permanência, o caráter não lucrativo da visita e a procura do prazer.

Para Trigo (2009), o setor faz parte de um universo chamado lazer, que engloba atividades desenvolvidas fora do sistema produtivo, das obrigações sociais, religiosas e familiares. O lazer seria uma necessidade e um direito, já que o ser humano tem desejos e potencialidades que podem se manifestar em campos diversos. Pode-se viajar por prazer, mas também por outros motivos, como congressos, negócios, religião, saúde, dentre outros.

Para Wahab (*apud* Trigo, 2009), o turismo seria atividade de interação e comunicação entre nações, ou dentro de um país. O deslocamento temporário, com intuito de satisfazer necessidades que não sejam de atividade remunerada é característico do turismo.

Um enfoque mais empresarial pode ser encontrado em Trigo (2009), quando cita a abordagem dada ao turismo pela American Express que aponta que tal indústria (de viagens e de turismo) inclui transporte de passageiros, hotéis, restaurantes (dentre outros) e

serviços de lazer. O autor expressa que designar o turismo como indústria seria um equívoco, já que a atividade se situa no setor terciário da economia (serviços) e não no secundário (industrial).

Nesse sentido, Barretto (2006, p. 15) afirma que o turismo como atividade econômica é chamado metaforicamente de “indústria turística” pela escola norte-americana e deve implicar em

1) estrutura de atendimento no local de origem do turista, composta pelas agências ou operadoras, guias ou softwares que preparam a viagem; 2) as transportadoras que viabilizarão o deslocamento, a viagem propriamente dita e; 3) o equipamento receptor no local de destino, os serviços prestados ao turista e toda trama de relações entre visitantes e residentes do local visitado [...].

Trigo (2009) conclui, após a exposição de vários conceitos, que viagens temporárias superiores a vinte e quatro horas, seria realização de turismo. Já as que não duram apenas um dia, seriam excursões. Salienta o autor que viagens de estudo e trabalho normalmente não são classificadas como turismo.

A definição mais aceita, do ponto de vista formal, é aquela dada pela Organização Mundial do Turismo (OMT), que estabelece ser o turismo a “soma das relações e dos serviços resultantes de um câmbio de residência temporário e voluntário motivado por razões alheias a negócios ou profissionais” (DE LA TORRE, 1992 *apud* BARRETTO, 2000, p. 12).

2.3 Tipologias

Desde o início do século XX já havia definições que abrangiam vários aspectos do fenômeno do turismo e também surgiram, além dos conceitos, tipologias.

Há diversos tipos de turismo, diferenciados por critérios variados, de acordo com Barretto (2000).

Segundo sua natureza, o turismo pode ser emissivo, que envia turistas para fora do local, ou receptivo, que os recebe. O primeiro, para de la Torre(*apud* Barretto, 2000), não

traz receita para economia local, enquanto o segundo movimenta a economia local.

De acordo com a nacionalidade dos turistas, pode-se classificar o turismo como nacional, praticado por turistas de determinado país dentro de sua fronteira, ou estrangeiro, formado por grupos de pessoas que entram em um país.

O turista que entra no país traz divisas semelhantes as geradas por exportações, sendo denominado, do ponto de vista econômico, como turismo de exportação esse tipo. Já o turismo de quem sai do país é o de importação, pois esses gastam dinheiro ganho no país fora dele, como se realizassem compras no exterior.

Quanto ao objetivo, o turismo pode ser classificado de diversas maneiras. Comumente é dividido em descanso, lazer, desportivo, gastronômico, religioso, profissional (eventos). Essa última classificação, conforme Barretto (2000), é discutível, pois se o sujeito está a trabalho, não se encaixa na definição de turismo a sua atividade.

Na conceituação de turismo estão excluídos os aspectos não-voluntário e remunerado, presentes em viagens a trabalho. A grande maioria dos autores que colocam os negócios como um dos objetivos da atividade citam a categoria “turismo de negócios”, de acordo com Barreto (2000, p. 21). A denominação de “turismo” para esses casos se justifica pelo fato de que tal viajante acaba se comportando como turista e utilizando serviços turísticos.

Para Barretto (2006), segundo o critério de motivação, o turismo se subdivide em busca por atrativos naturais ou busca de atrativos culturais. O turismo cultural é aquele motivado por algum aspecto da cultura humana e o natural tem como principal atrativo a natureza.

Ainda de acordo com Barretto (2006), os turistas podem ser divididos, de acordo com tipologia criada por Eric Cohen, em peregrinos modernos e buscadores de prazer. Os primeiros buscam modos de vida alternativos, em contato com diferentes culturas. Já os outros buscam apenas fugir da rotina e cotidiano.

Existem ainda outras tipologias de turismo não tratadas no presente trabalho,

pela extensão do número de classificações atuais.

Deve ser ressaltado, ainda, que os tipos de turismo estão relacionados. Dessa maneira, um turismo pode ser classificado como de lazer e de importação, ao mesmo tempo.

2.4 O turista

A Organização Mundial do Turismo classifica o turista como “visitante temporário, proveniente de um país estrangeiro, que permanece no país mais de 24 horas e menos de 3 meses, por qualquer razão, exceção feita de trabalho” (DE LA TORRE, 1992 *apud* BARRETTO, 2000, p. 25).

Já a União Internacional das Organizações Oficiais de Viagens (Iuoto), define turista como aquele que visita um país que não seja o qual reside, por razão que não seja a realização de trabalho remunerado. Para a Iuoto, entre visitantes estão os excursionistas, aqueles que não param para pernoite, mas atravessam a região ou país, e os turistas, que realizam pelo menos uma pernoite e permanecem pelo menos 24 horas.

Mas de acordo com Barretto (2000), essa definição seria um meio de padronizar a classificação dos visitantes dentro de um determinado país em termos estatísticos. Isso porque, fora do país, há um impasse conceitual, já que quem faz um cruzeiro marítimo, no país receptor é um excursionista e no país emissor é um turista, pois está mais de 24 horas fora.

Há, como no turismo, tipologias de turistas diversas. Alguns modelos que podem ser encontrados vão de encontro às tipologias de turismo de cada autor, ou também são coincidentes com categorização criada por outro autor, com denominação divergente. As tipologias são baseadas desde a motivação do turista até ao modo que o mesmo viaja (BARRETTO, 2000).

2.5 O turismo na economia

O turismo, como afirma Ignarra (2001), é formado por um conjunto de

prestadores de serviços e possui grande impacto na economia do mundo. O faturamento anual do setor, de acordo com o autor, ultrapassa três trilhões de dólares, sendo que possui grande participação no Produto Interno Bruto (PIB) de vários países.

Mas, de acordo com Barretto (2000, p. 61) para que haja “consumo” do turismo é indispensável que as necessidades vitais¹ já estejam preenchidas, sendo possível apenas após todo orçamento ser contemplado.

Apesar disso, Miranda (2008) enfatiza que o turismo pode ser considerado uma necessidade básica, pois possibilita, além de benefícios inerentes a atividade, o convívio familiar.

O turismo pode ser uma atividade econômica geradora de riqueza, tendo efeitos econômicos diretos e indiretos na economia de um país. A despesa realizada diretamente pelo turista e as despesas efetuadas pelos prestadores de serviços traduzem esses efeitos, além de beneficiar-se o setor público diretamente com taxas cobradas dos turistas e indiretamente dos impostos arrecadados das empresas prestadoras de serviços (BARRETTO, 2000).

Ignarra (2001) afirma que o setor é grande gerador de empregos pelo fato do produto turístico ser constituído por um conjunto de diferentes serviços que possuem grande número de fornecedores e utilização intensiva de mão-de-obra.

A receita proveniente do turismo é multiplicada na economia traduzindo-se em benefícios como urbanização e aumento da demanda de produtos locais, dentre outros. A Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE USP) calculou um multiplicador de 1,8 para o turismo das regiões Norte e Nordeste do Brasil, ou seja, R\$100,00 gastos por um turista se transformam em R\$180,00 pela circulação dos recursos na economia (IGNARRA, 2001).

Além disso, ressalta Acerenza (1991 *apud* Barretto, 2000, p. 89) que o turismo contribui para melhoria da qualidade de vida da população, “desde que a mesma tenha conseguido satisfazer suas necessidades mínimas de subsistência e atingido boas condições de

¹ De acordo com o art. 7. IV, da Constituição (1988), as necessidades vitais são: moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

saúde, moradia e educação”.

Para Miranda (2008), no Brasil, país que tem regiões que não passaram por um processo de industrialização, o turismo seria a melhor alternativa para promover o desenvolvimento local, gerar empregos e atrair entrada de investimentos, captando divisas.

Entretanto, segue Miranda (2008), apesar da variedade de recursos naturais nas diversas regiões e do potencial turístico, existem cidades que recebem grande fluxo de turistas sem estar preparadas para a demanda em nível de infra-estrutura ou de conscientização da população.

De acordo com o Perfil dos Municípios Brasileiros 2009 (IBGE, 2010), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos 5.565 municípios brasileiros, existem 1.762 que integram área de especial interesse turístico, ou seja, cerca de 31% dos municípios brasileiros. Mas, de todos os municípios brasileiros, apenas 396 utilizaram mecanismos de incentivo à implantação de empreendimentos que envolvam turismo, esporte e lazer e 67 municípios utilizaram mecanismos contrários, ou seja, de restrição à implantação de empreendimentos nessas três áreas.

Apesar da importância do turismo para algumas regiões, a pesquisa também revelou que apenas cerca de 8% dos municípios realizaram consórcio público intermunicipal, 5% consórcios públicos com os estados e 3% com o governo federal. Somente 5% realizaram convênio com setor privado e 8% receberam apoio do setor privado ou comunidades. Apesar dos baixos índices, o resultado anterior, de 2006, apresentava um patamar de apenas 2,5% de municípios com consórcio de turismo (IBGE, 2010).

Assim sendo, a falta de preparo das cidades e regiões pode ser explicada pelo fato dos incentivos governamentais e programas de desenvolvimento das atividades turísticas serem recentes, assim como o reconhecimento do setor como importante economicamente (MIRANDA, 2008).

Apesar da importância do aspecto econômico, o estudo do setor do turismo é complexo. Isso se justifica pelo fato de que, ao invés de troca de mercadorias, são os homens que mudam de lugar, de acordo com Miranda (2008). Desse modo, o aspecto econômico não

é o único que tem relevância no setor

Para medir os efeitos econômicos causados pelo turismo, podem ser utilizados dados estatísticos, mas os efeitos sociais e culturais, mais importantes para a população local, não são quantitativos, fazendo com que a detecção de efeitos em curto prazo fique difícil (MIRANDA, 2008).

Assim, por afetar a sociedade culturalmente, socialmente e economicamente, por sua complexidade, importância e relevância, torna-se essencial que o setor do turismo seja regulamentado por normas próprias.

3 O DIREITO DO TURISMO

Nesta seção será apresentado o Direito do Turismo, como um dos ramos mais atuais do Direito Brasileiro e Internacional. Além da evolução histórica, as previsões constitucionais e infraconstitucionais atuais são analisadas, para, ao final, serem apresentadas considerações sobre a característica dúplice do setor do turismo.

3.1 Desenvolvimento do direito do turismo no Brasil

De acordo com Miranda (2008), o Direito do Turismo é recente e tinha sua existência contestada até pouco tempo, quando surgiram instituições, leis, decretos, resoluções, deliberações e portarias regulamentando o setor.

Para Badaró (2002, p. 15), a Europa foi o primeiro local que estabeleceu relação entre direito e turismo. No início do século XX foram instituídas normas trabalhistas de proteção aos operadores de viagem. A evolução e adaptação de normas trabalhistas e de direito civil, ao longo dos anos, “culminou na criação do direito do turismo”.

O direito do turismo consolidou-se na década de 1990 no continente europeu, com política comunitária do turismo europeu e outros programas. Para Badaró (2002, p. 15) seria “possível observar em diversos momentos da história europeia os liames que se estabelecem entre direito e turismo – decorrentes, por exemplo, de sua utilização como instrumento para o desenvolvimento de um Estado e as implicações disso”.

Já no Brasil, no século passado, de acordo com Mamede (2002), iniciou-se a preocupação com o turismo. Ferraz (2000 *apud* Mamede, 2002, p. 21), afirma que em 1938

[...] o Decreto-lei n. 406 previu autorização governamental para a atividade de venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou rodoviárias. Na seqüência, o Decreto-lei n. 2440/40, exclusivamente, das empresas e agências de viagens e turismo, como estabelecimentos de assistência remuneradas aos viajantes, classificando-as em três categorias, impondo a todas a “obrigatoriedade de registro prévio junto a órgãos do governo como condição para funcionamento, a par de prever, também previa, autorização para as viagens coletivas de excursão.

Mais tarde, prossegue Mamede (2002), o país percebeu a importância de seu papel no desenvolvimento do turismo com o advento do Decreto Federal n. 44 863 de 21 de Novembro de 1958, instituindo a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), que recebeu atribuições de planejamento turístico.

Já em 1966, o Decreto-Lei Federal n. 55, de 18 de novembro de 1966, foi publicado e considerado por Boiteux (2003) o principal antecedente do sistema jurídico da atividade turística. Com ele foi implantado o Sistema Nacional de Turismo, criada a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), como uma estrutura federal sistematizada de administração turística, e o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), com função normativa.

A EMBRATUR era vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio seguindo diretrizes estabelecidas pelo CNTur na organização e estímulo ao turismo.

O Decreto-Lei n. 55 também conceituou a política nacional de turismo e estabeleceu objetivos e atribuições, o que, para Boiteux (2003), consistiu em um passo decisivo para que o turismo pudesse ser considerado um ministério. Mas, os textos da lei careciam de aplicação prática.

Além disso, na década de 1970, foram criados os fundos de financiamento de projetos de desenvolvimento que otimizaram o estímulo ao setor, somados a realização de convênios com bancos para facilitação de crédito (MAMEDE, 2002).

Em 1977 foi sancionada a Lei federal n. 6 505, de 13 de Dezembro de 1977, que trazia identificação de prestadores de serviços turísticos, enumerando aqueles que se dedicavam ao turismo e que sofriam controle dos órgãos públicos (BOITEUX, 2003).

O reconhecimento das atividades prestadas pelos componentes do sistema turístico, de acordo com Boiteux (2003), era uma forma de elencar atividades, o que foi aprimorado por decretos posteriores. O conjunto dos decretos que tornam operacionais as atividades daria origem à legislação referente aos prestadores de serviços turísticos.

Vale ressaltar que a lei n. 6.505/77 é anterior a Constituição de 1988. Desse modo, por ter sido elaborada baseada em um texto constitucional intervencionista, revela uma

opção por um sistema de direção estatal da atividade, com certa apatia a gerência privada das potencialidades nacionais (MAMEDE, 2002).

Com a ruptura causada pela Constituição de 1988, havia certa dificuldade para o intérprete em atentar as limitações constitucionais ao intervencionismo estatal. Essa norma foi revogada pela Lei Federal 11 771, de 17 de setembro de 2008, a regulamentação vigente.

O Decreto-Lei Federal n. 2 294, de 21 de novembro de 1986 liberalizou a atividade turística, isso é, retirou a necessidade de registro, mantendo a fiscalização e classificação. Pensava-se, na época, que a melhoria da qualidade do produto turístico viria com a dinamização do setor (BOITEUX, 2003).

Mas, o que ocorreu foi um caos no setor turístico, pois pessoas que não sabiam como investir abriam agências de turismo como se fossem lojas comuns de produtos, ignorando a complexidade da atividade. Muitas agências entraram em falência por desconhecerem a forma de administração contábil dos empreendimentos (BOITEUX, 2003).

Quando na década de 1990 foi publicada a Lei Federal 8 181, de 28 de março de 1991, o antigo Decreto-lei n. 55 foi revogado², efetuando mudanças na atividade turística. Uma das modificações realizadas foi a alteração do nome da EMBRATUR, que passou a se chamar Instituto Brasileiro de Turismo, com transferência do órgão para Brasília.

Como houve certa resistência com relação à transferência, de acordo com Boiteux (2003), parte da diretoria permaneceu no Rio de Janeiro, num primeiro momento, o que dificultava a tomada de decisão.

A Lei 8.181/91 extinguiu a CNTur, trazendo novo conceito a EMBRATUR, que passa a ter competência normativa e executiva.

Na metade da década de 1990, o Decreto n. 448, de 14 de Fevereiro de 1992,

² As leis apresentam uma hierarquia, baseada em sua ordem de importância, de acordo com os estudos de Kelsen (2003). Assim, as normas inferiores só têm validade se estiverem de acordo com as normas superiores ou se reconhecidas por elas como válidas. Caso contrário, são revogadas. Pela Teoria Pura do Direito, a Constituição, norma fundamental, estabelece como as leis devem ser feitas e por quem devem ser elaboradas. Assim, deve ser ressaltado que o Decreto-lei era um decreto (portanto emanado do Executivo) com força de lei existente na legislação brasileira, mas deixou de ser previsto na Constituição (1988) atual do país.

que regulmenta a Lei 8.181/91, ganhou efetividade, o que mostrava a priorização da promoção, capacitação e melhoria da infra-estrutura e modernização da legislação turística. É clara a harmonia do Decreto com a Constituição Federal (1988). Dentre outras determinações, estabelece:

art. 4º O Poder Público atuará, através de apoio técnico e financeiro, no sentido de consolidar a posição do turismo como instrumento de desenvolvimento regional, de forma a reduzir o desequilíbrio existente entre as distintas regiões do país.

art. 5º À iniciativa privada caberá a prestação dos serviços turísticos, devendo o Governo Federal apoiar essa atividade, bem como exercer ações de caráter supletivo.

Ainda na década de 1990, foi criado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), incentivando um novo enfoque das administrações municipais e participação das iniciativas privada e pública nos destinos turísticos (BOITEUX, 2003).

Também foi nessa época que surgiu o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), que conseguiu melhorar certas regiões, como o Nordeste, que seria, atualmente, um produto estruturado e competitivo (BOITEUX, 2003).

Visto isso, como afirma Badaró (2008b), a regulamentação jurídica do turismo no Brasil pode ser dividida em três fases. A primeira fase termina em 1966, caracterizada por uma legislação rudimentar. Com o Decreto-Lei Federal n. 55 inicia-se a segunda fase, com aumento de normas que refletiam políticas de intervenção econômica. Já com o Decreto-lei Federal n. 2.294/86 e com a Constituição de 1988 consagra-se o término da fase intervencionista, atingindo, assim, a terceira fase, de liberdades.

3.2 Previsão constitucional federal e estadual

A Constituição é a lei maior do país. Nenhuma lei pode contrariar o que institui a mesma e nem os seus princípios. Para Mamede (2002), as linhas gerais da intervenção jurídica no setor de turismo foram inseridas na Constituição (1988). De acordo com o art. 180, cabe a União, Estados, Distrito Federal e Municípios a promoção e incentivo do turismo como “fator de desenvolvimento social e econômico”. Com essa previsão constitucional, eleva-se a dever do Estado a atenção ao setor, situando-o no plano maior do ordenamento

jurídico (BADARÓ, 2008b).

Para Lage e Milone (*apud* Mamede, 2002, p. 24), “[...]deve-se atentar para seu papel [do turismo] nas importações e exportações, bem como na entrada de divisas e na geração de empregos”. Com a contribuição positiva para o crescimento do produto nacional há reflexos no desenvolvimento da população, concluem os autores ao explicarem a opção do Estado Brasileiro em dar destaque a atividade turística.

Desse modo, o legislador espera resultados econômicos e sociais dos esforços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Salienta Mamede (2002) que tais iniciativas não podem limitar-se a abordagens economicistas, já que devem ter por objetivo o desenvolvimento social e atender ao fim fundamental da República de erradicar a pobreza e reduzir desigualdades.

Assim, ao definir o turismo como fator de desenvolvimento econômico e social, ficam os administradores públicos e os legisladores obrigados a observar o turismo como alternativa para o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, deve ser suprida a demanda por investimentos no setor (BADARÓ, 2008b).

A promoção e incentivo ao turismo são vias para o desenvolvimento do turismo. Para Nieto (2004, p. 39), promover uma atividade seria “dar impulso” a mesma, diligenciar para que se realize, e não executá-la. O Estado, dessa maneira, deve criar condições, de maneira que acompanhe sua evolução e detecte necessidades para o crescimento do setor e, assim, estar apto a oferecer meios para sua execução e aprimoramento.

Melhorias da infra-estrutura e disponibilização de recursos são condições que contribuem para a execução de políticas de promoção do setor, pois além de permitir uma maior publicidade, incentivam, também, a criação de circuitos turísticos, eventos, dentre outros.

Destarte, nasce a necessidade de fiscalização, com intuito de verificar se os meios criados para garantir a realização estão sendo utilizados, são necessários e também para atualizá-los.

O incentivo, ainda de acordo com Nieto (2004), seria o estímulo, os meios para alavancar a atividade. Isso também engloba a necessidade de fiscalização como forma de checar se estímulos estão sendo utilizados para finalidade de desenvolvimento do turismo.

Para Mamede (2002, p. 23), a Constituição (1988) pecou em não dispor instrumentos jurídicos para concretização do estabelecido. Para o autor,

a previsão normativa de um direito, ou de uma garantia individual ou coletiva, não exaure, por si só, o embate entre dominadores e dominados, entre exploradores e explorados. Não basta a Constituição dizer [...] [se] a tal previsão não corresponde um meio [...]; o texto normativo, assim, não é mais que retórica. Aliás, a Constituição brasileira é um amplo discurso retórico: repleta de previsões normativas não implementadas (MAMEDE, 2000 *apud* MAMEDE, 2002).

No mesmo sentido, Cretella Júnior (*apud* Nieto, 2004, p. 37), afirma que os preceitos da norma são meros conselhos. Assim,

relevante fonte de divisas para o país, bem como fator importante para indústria, comércio, atividades hoteleiras, novos empregos, o turismo recebe no Brasil, pela primeira vez, distinto tratamento constitucional, mas sem sanção e, pois, de importância relativa, verdadeira letra morta, norma pragmática de mera recomendação, sem maior repercussão, que “aconselha” as pessoas jurídicas públicas políticas das várias esferas, à promoção e ao incentivo do turismo.

Além da crítica relativa à falta de instrumentos de efetivação do preceito constitucional, Nieto (2004) atenta a uma escolha do constituinte que foi decisiva para o setor. O autor critica a localização do artigo que trata do turismo na Constituição (1988). Para ele, as matérias consideradas importantes estratégica ou economicamente foram definidas como puramente estatais, não permitindo a participação de empresas privadas sem autorização do Estado.

O que ocorre em relação ao setor do turismo é que a localização no capítulo “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, localizado no título “Da Ordem Econômica e Financeira” da Constituição (1988), faz com que o setor não seja de atuação exclusiva do Estado, permitindo que o setor tenha, como já mencionado, participação direta do setor privado.

Mas tal opção do legislador, segue Nieto (2004), condiz com a tendência mundial atual de que a execução das atividades do turismo é destinada a iniciativa privada.

Essa tendência também está presente na Constituição do Estado de Minas Gerais (1989), que estabeleceu em seu art. 242 que “o Estado apoiará e incentivará o turismo como atividade econômica, reconhecendo-o como forma de promoção e desenvolvimento, social e cultural”.

Percebe-se a harmonia com relação ao estabelecido na Constituição Federal (1988), além da adição da caracterização do setor como forma de desenvolvimento cultural, e não só econômico e social, como preconiza a Carta Magna do país.

Somado a isso, o art. 243 estabelece que “o Estado, juntamente com o órgão colegiado representativo dos segmentos do setor, definirá a política estadual de turismo”. O artigo também elenca as diretrizes e ações a serem observadas.

Atualmente, a regulamentação infraconstitucional do setor é embasada nas diretrizes constitucionais de dever estatal de promoção e desenvolvimento do setor, e será discutida a seguir.

3.3 Regulamentação atual

A Lei n. 11.771/08 que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define atribuições do Governo Federal na realização do planejamento do setor, desenvolvimento e estímulo, disciplinando a prestação de serviços, cadastro, classificação e fiscalização dos prestadores de turismo. Desse modo, trouxe novos planos, projetos, conceitos, metas e regras para planejar e desenvolver o setor (ANDRADE, 200_).

A norma revelou a opção pela intervenção indireta estatal. Isso se justifica pelo fato de que a Constituição (1988) definiu o dever de incentivo e promoção do setor aos entes da Administração Pública. O planejamento da atividade foi garantido pelo estabelecimento da Política Nacional do Turismo, regida pelos princípios da livre-iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo (BADARÓ, 2008a).

A Lei do Turismo explica quem são os prestadores de serviços turísticos, como devem ser exercidas as atividades dos mesmos e define o cadastro obrigatório junto ao Ministério do Turismo. Sem esse cadastro não é possível prestar serviços de turismo ou intermediá-los. Tais medidas, de acordo com Badaró (2008a), traduzem uma tentativa de garantir o efetivo planejamento da atividade.

Ainda de acordo com o autor, como o cadastro passa a ser obrigatório, a fiscalização dos prestadores de serviços para observância do dispositivo legal faz-se necessária e o descumprimento do mesmo pode gerar sanções que variam de advertência a multa de até um milhão de reais, além de interdição do local, atividade, empreendimento ou equipamento (BADARÓ, 2008a).

Além disso, a lei objetivou atualizar a antiga Lei n. 6.505/77 com relação ao controle e classificação das atividades de turismo. Assim, ficaram estabelecidas condições para cada atividade considerada, funcionamento e fiscalização das mesmas (BADARÓ, 2008a).

Ressalta Andrade (200_) que a nova lei regula relações entre prestadoras de serviços de turismo e o Governo, elencando direitos, deveres e fiscalização. Mas, se tratando da relação entre a prestadora de serviços e o consumidor, ainda é válido o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil.

3.4 Caráter dúplice do turismo

O turismo é atividade em constante transformação, de acordo com Badaró (2002, p. 16), além de transcendental. Sendo assim, o direito do turismo é um ramo “maleável e heterogêneo do direito”.

A gestão estatal do Turismo é opção recorrente em muitos países, o que justifica-se pela importância econômica do setor e por suas características.

Turistas podem ser atraídos por um estabelecimento hoteleiro ou por algum empreendimento específico, como um parque, como também podem ser atraídos pelo destino: o Brasil, Minas Gerais (MAMEDE, 2002).

Assim sendo, o serviço pode ser realizado por um único empreendedor, mas pode não ser satisfatoriamente prestado. O Estado não pode permitir que interesses de alguns prejudiquem toda coletividade, o que é expresso com a promoção e incentivo determinados na Constituição (1988).

Contudo, como afirma Mamede (2002), há limites para a atuação do Estado. O legislador pátrio inseriu o turismo no capítulo da Constituição (1988) que trata sobre os princípios gerais da atividade econômica. Assim sendo, garante o direito de livre iniciativa do art. 170, o qual estabelece que todos são livres para atuar no plano econômico, além de constituir a livre concorrência.

A promoção do turismo estaria, de acordo com Badaró (2008b), inserida no plano intervencionista. Isso faz com que caiba ao Estado respeitar os princípios da livre-iniciativa e livre-concorrência, realizando intervenções para alcançar o respeito aos demais princípios, como o da soberania, da dignidade humana, defesa do consumidor, dentre outros.

O tema referente ao turismo encontra-se inserido no capítulo da Constituição (1988) que versa sobre princípios gerais da atividade econômica, motivo pelo qual é possível caracterizá-lo como atividade econômica. Neste sentido, tem-se que o setor deve ser entendido como de iniciativa privada, no que se refere às práticas de atividades turísticas, fundado na livre concorrência, ficando o Estado liberado do exercício de tal atividade.

As empresas privadas têm função de praticar atividades turísticas e o Estado tem dever de promover e incentivar o turismo, sem operá-lo. Isso, de acordo com Nieto (2004), segue o entendimento mundial de que o turismo é atividade de iniciativa privada.

Assim sendo, o direito do turismo ocupa um meio termo entre o direito público e privado. Para Pessoa (2007), podem ser encontrados dois campos de referencial normativo: de um lado a organização administrativa de fomento ao turismo, ordenação administrativa de empresas turísticas e regime disciplinar das atividades turísticas e do outro a regulamentação do estatuto turístico dos sujeitos particulares que participam do setor (empresas e usuários) e a relação entre eles.

Nesse sentido, Pessoa (2007) assinala que o direito do turismo é “[...]feixe de estudos jurídicos que se situa entre o direito público e privado, contendo disposições normativas que ora se extraem do direito administrativo e internacional e ora tem sua fonte normativa principal no direito civil e direito do consumidor”.

Para tratar da atuação estatal destinada ao estímulo da atividade, órgãos destinados a promoção e desenvolvimento do turismo foram criados, de acordo com preceitos constitucionais. Assim, efetivando a atuação em conjunto dos setores públicos e privados, a característica híbrida do setor seria respeitada e o crescimento seria atingido.

4 A DICOTOMIA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Nesta seção será discutido o grau de atuação estatal na vida do cidadão, mais especificamente no setor do turismo. Também será apresentada uma caracterização e conceitualização das empresas estatais, especialmente as sociedades de economia mista.

4.1 A atuação do Estado

Para Fernandes e Coelho (2002, p.63), “hoje em dia nenhuma sociedade pode prescindir da figura do governo”. O Estado seria o mecanismo de controle que visa evitar que interesses particulares divergentes da população se transformem em conflitos sociais.

Ao longo dos anos, as opiniões sobre a atuação estatal na vida dos cidadãos eram, por muitas vezes, conflitantes.

Para Adam Smith (*apud* Fernandes e Coelho, 2002, p. 63), os mercados privados deveriam ser liberados do controle estatal. O governo deveria ter “cuidado” ao interferir nas operações de mercados privados.

Já John Keynes, (*apud* Fernandes e Coelho, 2002), acreditava que o governo deveria dar emprego aos desempregados, inclusive criando empregos diretamente com programas de obras públicas para superar crises.

Karl Marx (*apud* Fernandes e Coelho, 2002) afirmava que o trabalhador era a única fonte de valor, mas uma parcela grande dos frutos do esforço deles era expropriada pelos capitalistas. Por isso, os capitalistas deveriam ser derrubados e o governo deveria atuar como representante dos trabalhadores.

Visto isso, para Przeworski (2007, p. 39), “o que se pensa do Estado depende do modelo econômico e do modelo do próprio Estado”. O Estado, pela teoria econômica mais recente, deveria não só garantir a segurança material de todos e buscar outros objetivos sociais, mas, também, promover o desenvolvimento econômico. Para isso, como afirma Pereira (2007), a concepção de Estado moderno que prevalece no século XXI é de que o Estado deve ser regulador, transferindo recursos, e não um Estado executor.

Nada garante que a intervenção estatal seja benéfica, já que com informações limitadas e sujeitos a pressões de interesses especiais, servidores públicos podem não se dedicar a promover o interesse de todos, mas sim os próprios ou de seus aliados. Desse modo, surge um problema institucional duplo de como instrumentar o Estado para intervir positivamente e como levá-lo a agir para o bem de todos (PRZEWORSKI, 2007).

Nesse sentido, o que se discute atualmente é até que ponto a participação do governo no âmbito privado é desejada, pois interfere na vida do cidadão, como salientam Fernandes e Coelho (2002).

A intervenção do Estado varia com o tempo e contexto histórico, aumentando a intensidade com vistas a corrigir distorções econômico-sociais (CARDOSO, 2008). A autora afirma que a descentralização do Estado com a criação de entidades estatais permite a delegação de atividades de Estado a particulares em momentos de menor intervenção.

Nesse sentido, Pereira (2007, p. 258), sobre a reforma do estado, afirma que existem quatro setores dentro do Estado: “a) o núcleo estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas de Estado; c) os serviços não – exclusivos ou competitivos; e d) a produção de bens e serviços para o Mercado”.

De acordo com Pereira (2007), o núcleo estratégico seria formado, no âmbito federal, pelo Presidente da República, ministros e cúpula dos ministérios, além dos Tribunais Federais e Ministério Público. Há núcleos correspondentes no âmbito municipal e estadual. São responsáveis pelas políticas públicas e leis.

Já as atividades exclusivas de Estado, seguindo a classificação do autor, são aquelas nas quais se exerce o poder de Estado, que é de legislar e tributar. Nesse grupo são incluídas as forças armadas, a polícia, órgãos de fiscalização e de regulamentação, além dos órgãos responsáveis pelas transferências de recurso.

Serviços não-exclusivos ou competitivos são aqueles que não envolvem o poder de Estado, mas são realizados por ele já que são de alta relevância para direitos humanos ou envolvem economias externas não podendo ser recompensadas pelo mercado de

maneira adequada através da cobrança (PEREIRA, 2007).

Por fim, Pereira (2007) afirma que os bens e serviços para o mercado são oferecidos pelo Estado através das sociedades de economia mista, operando em setores de serviços públicos ou setores considerados estratégicos.

Para Pereira (2007), em cada setor deve ser analisado o tipo de propriedade adequada. Propriedade é o direito real que, segundo o Código Civil (BRASIL, 2002), dá ao proprietário do direito de usar, gozar e dispor da coisa, além de dar o direito de reavê-la se alguém a possui ou detém injustamente.

No núcleo estratégico e atividades exclusivas de Estado a propriedade é, por definição, estatal. Como afirma Pereira (2007), instrumentos como a aprovação de leis, a definição de políticas públicas e emissão de sentenças são utilizados pelo núcleo estratégico, além do contrato de gestão. Através desse último, o núcleo pode definir objetivos de entidades executoras e indicadores de desempenho.

Os serviços e bens para mercado deverão ser produzidos, a princípio, pelo setor privado. Nesse setor, ocorre o princípio da subsidiariedade, já que o Estado só assume atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Há o pressuposto de que as empresas serão mais eficientes se administradas privadamente (PEREIRA, 2007).

No caso das atividades não-exclusivas de Estado, para Pereira (2007), a propriedade deve ser predominantemente pública não-estatal. Para o autor as formas de propriedade são três: propriedade pública, privada e pública não estatal.

Como a divisão clássica entre direito público e privado sugere uma divisão entre propriedade pública e privada, para Pereira (2007), há uma confusão entre propriedade pública e propriedade estatal. Com isso, também foram erroneamente englobadas ao direito privado as instituições não-estatais sem fins lucrativos, na verdade públicas. Para o autor, o espaço público é mais amplo que o estatal, pois além de englobá-lo, engloba também o não-estatal.

A propriedade pública é de e para todos. Já a propriedade que integra o

aparelho do Estado, regida pelo direito administrativo, é a estatal. A propriedade que se volta para lucro ou consumo é privada. Para Pereira (2007), as organizações sem fins lucrativos deveriam ser consideradas organizações públicas não-estatais por serem instituições de direito privado não voltadas para o lucro e consumo e, sim, para o interesse geral.

Desse modo, uma fundação de direito privado, regida pelo direito civil, como é voltada para o interesse geral, é uma instituição pública (PEREIRA, 2007). Assim, como afirma Carvalho Filho (2005), embora não integrem a Administração Indireta, essas organizações cooperam com o governo prestando serviços de utilidade pública. Destarte, em seu perfil existiriam aspectos inerentes ao direito privado e outros que a deixam vinculadas ao Estado.

A conclusão de Pereira (2007) é que continuam a existir apenas duas formas de propriedade: pública e privada, mas a propriedade pública se subdivide em estatal e não estatal. Essa constatação faz-se importante no momento da crise do Estado, que aprofundou a dicotomia Estado - setor privado, como afirma o autor, que levava a imaginar que a única alternativa para a propriedade estatal era a privada.

Quando o mercado pode assumir a coordenação de atividades e a instituição pode gerar todas as receitas de vendas de serviços ou produtos, a manutenção da privatização é uma boa opção. Mas, quando não é possível, a propriedade pública não-estatal é a melhor opção.

Assim, para serviços não-exclusivos de Estado a propriedade deve ser pública não-estatal. Não cabe para esse setor a propriedade estatal, já que não envolve o uso do poder do Estado. Além disso, deve ser pública porque se obriga a justificar subsídios recebidos do governo. Somado a isso, deve ser não-estatal, porque permite controle de forma mista, pelo mercado e pelo Estado. O controle do mercado se faz pela cobrança dos serviços. Já o controle estatal se faz antecedido e complementado pelo controle social direto, através dos conselhos de administração formados pela sociedade (PEREIRA, 2007).

Com essa divisão, de acordo com Cardoso (2008), a Administração Central cria entidades para as quais atribui a execução de determinadas atividades estatais, além de, também, delegar a particulares o exercício de serviços públicos.

A própria Constituição (1988) permite que o Estado, ao prestar serviços, pode o fazer por seus próprios meios, ou indiretamente mediante delegação a particulares. Assim, o fenômeno da descentralização é cada vez mais presente, não só com a delegação de prestação de serviços e criação de entidades, mas, também, na Administração direta, com a divisão em órgãos, fenômeno denominado desconcentração.

4.2 Descentralização do Estado: as empresas estatais

A Administração Indireta do Estado, como afirma Carvalho Filho (2005, p. 368), é “[...]o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva entidade da Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada.”

O objetivo da Administração Indireta, segundo Gasparini (2008), seria a execução de tarefas de interesse do Estado por outras pessoas jurídicas. Assim, pode o Poder Público transferir a titularidade e execução de determinadas atividades a outras entidades (CARVALHO FILHO, 2005).

Se há delegação por contrato ou ato administrativo, como afirma Carvalho Filho (2005), aparecem como delegatários os concessionários e os permissionários de serviços públicos. Já quando a lei cria as entidades, trata-se do surgimento da Administração Indireta.

Assim, para Carvalho Filho (2005, p. 368) “a Administração Indireta é o próprio Estado executando algumas de suas funções de *forma descentralizada* (destaque do autor)”. O Estado é o juiz da oportunidade e conveniência para decidir qual atividade deve ser descentralizada e qual entidade deve ser extinta.

A Administração Indireta se compõe de pessoas jurídicas também denominadas entidades e compreende as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações públicas (CARVALHO FILHO, 2005).

Empresas estatais podem ter sua criação autorizada pelo Estado para suprir a demanda de serviços não atendida totalmente pelas autarquias e fundações. Para Meirelles

(2008, p. 364) as “empresas estatais são pessoas jurídicas de Direito Privado cuja criação é autorizada por lei específica, com patrimônio público ou misto, para a prestação de serviço público ou para a execução de atividade econômica de natureza privada”.

Já Di Pietro (2008, p. 421) assim as conceitua:

Com a expressão empresa estatal ou governamental designamos todas as entidades, civis ou comerciais, de que o Estado tenha controle acionário, abrangendo a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras empresas que não tenham essa natureza e a Constituição faz referência, em vários dispositivos, como categoria à parte (art. 37, XVII, 71, II, 165, 5º, II). Deve ser evitada a expressão empresa pública, nesse sentido genérico de empresa estatal, tendo em vista que, no direito brasileiro, essa designação é reservada a determinado tipo de entidade da Administração Indireta, com características que as distinguem das demais.

Assim, as empresas estatais englobam as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Para Gasparini (2008, p. 436), a empresa pública é

a sociedade mercantil-industrial, constituída mediante autorização de lei e essencialmente sob a égide do Direito Privado, com capital exclusivamente da Administração Pública ou composto, em sua maior parte, de recursos dela advindos e de entidades governamentais, destinadas a realizar imperativos da segurança nacional e relevantes interesses da comunidade.

Distingue-se da autarquia e fundação por ter personalidade de Direito Privado, enquanto as outras são de Direito Público. Além disso, não são criadas por lei como essas, mas autorizadas. Já a sociedade de economia mista, como salienta Di Pietro (2008, p. 406), é

pessoa jurídica de direito privado, em que há conjugação de capital público e privado, participação do poder público na gestão e organização sob forma de sociedade anônima, com as derrogações estabelecidas pelo direito público e pela própria lei das S.A. (Lei n. 6404, de 15-12-76); executa atividades econômicas, algumas delas próprias da iniciativa privada (com sujeição ao art. 173 da Constituição) e outras assumidas pelo Estado como serviços públicos (com sujeição ao art. 175 da Constituição).

Assim, os dois tipos de estatais se diferenciam, principalmente, no fato de que o capital da empresa pública é integralmente constituído por recursos públicos e no da sociedade de economia mista há conjugação desses com recursos particulares, de acordo com Mello (2006).

Ainda segundo Mello (2006, p. 186), as empresas públicas podem assumir qualquer forma societária, quando federais, têm seus feitos julgados e processados perante a Justiça Federal, enquanto as sociedades de economia mista têm os feitos julgados na Justiça Estadual e só podem assumir a forma de sociedade anônima. Para o autor, ambas se constituem como “instrumentos de ação do Estado”, buscando interesses que ultrapassem aos meramente privados. Além disso, para criação das mesmas, há exigência de autorização legal, embora não seja necessário que uma lei crie-as, como no caso das autarquias.

Assim, como nas sociedades de economia mista há conjugação de capital privado e público, Mello (2006, p. 183) afirma que, nas sociedades de economia mista, o direito de voto deve ser de maioria do Estado. Nesse sentido,

sociedade de economia mista federal há de ser entendida como a pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes desta sua natureza auxiliar da atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria a União ou entidades de sua Administração indireta, sobre remanescente acionário de *propriedade particular* (destaque do autor, grifo nosso).

Disso se pode afirmar que, com a supremacia acionária votante governamental, se pretende garantir que o controle absoluto seja de responsabilidade do Estado ou auxiliares, para não repartir decisões de assuntos sociais com particulares.

Além disso, deve-se observar que as sociedades de economia mista têm sua autorização de criação pelo Estado como entidades da Administração Pública Indireta para explorar atividades gerais de caráter econômico e, por vezes, prestar serviços públicos (CARVALHO FILHO, 2005).

Como afirma Cardoso (2008), tendo em vista sua personalidade jurídica de Direito Público, as autarquias seriam o modelo, na Administração Indireta, mais adequado para a prestação de serviços públicos pelo Estado, de forma descentralizada. Isso porque nessas instituições é possível atribuir autoridade pública, como o exercício do poder de polícia e capacidade tributária ativa, o que não seria cabível nas empresas estatais.

Ainda sobre o assunto, como afirma Mello (2006), o regime jurídico aplicável para as sociedades de economia mista que prestam serviços públicos não é o mesmo daquelas exploradoras de atividades econômicas, já que a primeira sofreria maior influxo de princípios e regras do Direito Público, mais próximas das autarquias. Ainda assim, seriam de personalidade de Direito Privado, não sendo cabíveis todas as prerrogativas cabíveis às autarquias.

Assim, as sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, que, por congregarem o capital público e privado, trazem para o setor público a experiência empresarial (FARIA, 2007), criando um elemento híbrido, como pessoas de direito privado ao mesmo tempo em que são integrantes da Administração Pública Indireta.

Insta salientar que, como afirma Mello (2006, p. 187), a

personalidade de Direito Privado que as reveste não passa de um expediente técnico cujo préstimo adscrive-se, inevitavelmente, a certos limites, já que não poderia ter o condão de embargar a positividade de certos princípios e normas de Direito Público cujo arredamento comprometeria objetivos celulares do Estado de Direito.

Assim, existiria um “abismo profundo” entre as empresas e as demais pessoas de Direito Privado, sendo que o regime transposto tem que sofrer adaptações por razões de suas peculiaridades. Isso porque, como afirma Mello (2006, p. 188), têm que estar submetidas a dispositivos cautelares, defensivos da lisura e propriedade derivados de fontes públicas no dispêndio de recursos, e também aos direitos dos administrados à atuação impessoal e isonômica. Só há como isso acontecer com a implementação de mecanismos de controle interno e externo. Os órgãos estatais aos quais as empresas estatais estejam vinculadas devem ser atentos a essa atividade de controle.

Destarte, as sociedades de economia mista têm forma das empresas particulares, admitem lucro e se regem pelas normas das sociedades mercantis, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, de acordo com o art. 173, § 1º, II da Constituição de 1988, mas, sofrem adaptações impostas pelas leis que autorizarem sua criação e funcionamento. Além disso, mesmo tendo natureza privada, estão sob o influxo das normas de direito público, se sujeitando à lei de licitações (art. 173, § 1º,

III) e fiscalização pelos tribunais de contas (art. 71, II).

Assim, o Estado deve atuar de modo que os órgãos da Administração Direta estejam agindo em conjunto com as empresas estatais, aproveitando ao máximo as prerrogativas do regime jurídico respectivo a cada um, mas sempre atendendo aos princípios da Administração Pública e com vistas ao interesse geral.

4.3 Atuação estatal no turismo

Ao lado de empresas prestadoras de serviços, como agências de turismo, operadoras de viagens e toda cadeia de particulares envolvidos no oferecimento de produtos turísticos, o Estado age, oferecendo infra-estrutura e oportunidades à atividade.

Como preceitua a Constituição (1988), o Estado deve promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento. Desse modo, são criados órgãos governamentais para organização e controle do setor, ao lado da legislação que o regulamenta.

Devido a importância do Turismo, há uma estrutura governamental nacional e estadual de apoio ao setor, que age em parceria com o âmbito privado, que leva os produtos aos cidadãos. As políticas são criadas e implementadas pelo órgão público, intencionando o crescimento do turismo no país.

O Ministério do Turismo age em âmbito nacional. Criado em 2003, tem como missão “desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social” (BRASIL, 200_). A gestão descentralizada orientada pelo pensamento estratégico é um fator de inovação do órgão governamental.

A estrutura organizacional do Ministério do Turismo é formada pela Secretaria Nacional de Políticas do Turismo, executora da política nacional, e o pelo Conselho Nacional do Turismo. Também faz parte a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, que subsidia a formulação dos planos, programas e ações destinados ao fortalecimento do turismo nacional (BRASIL, 200_).

A EMBRATUR, vinculada ao Ministério do Turismo, é responsável, em âmbito nacional, pela promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos fora do país (BRASIL, 200_).

No âmbito estadual estão a Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais, o Conselho Estadual de Turismo e a Companhia Mineira de Promoções, tratadas na seção 6.

Desse modo, o setor governamental do turismo apresenta estrutura organizacional que abrange órgão da Administração Pública e entidades vinculadas. Com vistas a Administração Pública se beneficiar ao máximo dos privilégios e prerrogativas de cada órgão ou entidade vinculada, faz-se necessário analisar se a prerrogativa da Administração Pública Direta do poder de polícia pode ser delegada a Administração Indireta.

Tal esclarecimento é essencial para definição de atividades que podem ser exercidas pelas instituições vinculadas e quais devem permanecer sob competência da Administração Pública.

5 O PODER DE POLÍCIA

Nesta seção serão apresentados o histórico e conceito de Poder de Polícia para apresentação de características e visões acerca do significado atual desse termo, além do tratamento dispensado a ele ao longo dos anos.

Após essa etapa, será apresentada uma análise acerca possibilidade da delegação do poder de polícia, com visões doutrinárias e jurisprudenciaias para conhecimento do atual entendimento acerca da possibilidade de delegação da prerrogativa para as sociedades de economia mista.

5.1 História e o poder de polícia

De acordo com Di Pietro (2008), a palavra polícia se origina do grego *politei*, usado para designar todas as atividades da cidade-estado. Assim sendo, não tinha nenhum vínculo com o sentido atual.

Moreira (2005) afirma que, no Estado absolutista a razão de Estado era justificativa para qualquer medida necessária para preservar o interesse público. O príncipe administrava e legislava, além de vigiar os tribunais; assim, todas as funções podiam se enquadrar como poder de polícia, exceto as relações diplomáticas.

Os direitos do príncipe, como afirma Di Pietro (2008), foram sofrendo restrições em seu conteúdo deixando de alcançar algumas áreas.

No Estado de Direito, passa-se a rejeitar a idéia de que existam leis que o príncipe não se submete, sendo um dos princípios básicos desse Estado a legalidade. Desse modo, o próprio Estado se submete as leis por ele postas.

Com o início do liberalismo, foram excluídos do conceito de poder de polícia assuntos patrimoniais e relacionados à justiça, por conta da nascente teoria do fisco e relativa independência dos juízes. Além disso, o poder do soberano era limitado pelas noções de direito natural (MOREIRA, 2005).

A noção de bem comum como espaço distinto da atividade coativa de manutenção da boa ordem limitou o poder de polícia. Di Pietro (2008) afirma que, no liberalismo, a preocupação de assegurar direitos subjetivos ao indivíduo, dentre os quais a liberdade, era balisadora. Por isso, interferências nesse direito teriam caráter excepcional.

Assim, o poder de polícia ficou restrito ao “[...] caráter negativo de restrições e proibições nas áreas de segurança, salubridade e moralidade públicas, excluindo-se qualquer realização ou imposição de obrigação positiva visando ao bem-estar da população” (MOREIRA, 2005, p. 360).

Ainda de acordo com Moreira (2005), a idéia persistiu durante todo Estado Liberal, recebendo nova configuração no Estado Social, no qual o controle estatal incide sobre vários campos da vida privada. Nesse sentido, Di Pietro (2008) afirma que a atuação do Estado não se limitava mais à segurança, passando a abranger a ordem econômica e social.

Assim, como afirma Moreira (2005), com essa nova visão, havia possibilidade de imposição de obrigações positivas à sociedade, além de serem adotados conceitos como bem comum, interesse público e ordem pública, que poderiam ser adaptados a realidades novas, facilitando a justificativa de ingerência estatal na vida da população.

Nessa época, como afirma Moreira (2005, p. 361), surge uma ameaça com a nova visão do poder de polícia. Isso porque a

concepção de um poder de polícia como *razão de Estado*, anterior à Constituição, tornou-se[...] grave perigo para as liberdades, tendo contribuído, de fato, para justificação de muitas ditaduras. Tem-se que o conceito de *poder de polícia*, juntamente com o de *atos políticos*, é um meio de perpetuação do absolutismo no Estado contemporâneo, porque coloca o Poder Executivo acima das demais funções estatais e da própria Constituição (destaques do autor).

Nesse sentido, existem pessoas que afirmam que o abandono do conceito de poder de polícia não acarretaria em prejuízo ao Direito, já que a prevenção de danos e a promoção do bem comum seriam duas faces de uma mesma moeda, além de que a coação do Estado não seria peculiar a algum órgão ou matéria, sendo distribuída a todas atividades administrativas. Somado a isso, o poder de polícia transmitiria a idéia de estabilidade social

de fora pra dentro, entrando em choque com as exigências atuais de democracia (MOREIRA, 2005).

Assim, Moreira (2005) sustenta que não há intervenção estatal no Estado de Direito sem base no ordenamento jurídico. Por isso, poderia o poder de polícia ser uma manobra para agir sem observância da legalidade, invocado apenas para “continuar a sustentar grande quantidade de limitações antijurídicas de direitos individuais, quando não para o emprego oculto de critérios políticos ou sociológicos à margem da lei” (MOREIRA, 2005, p. 362). Desse modo, como afirma Agustín Gordillo (*apud* Moreira, 2005), o poder de polícia seria uma sepultura de liberdades, não existindo exercício de poder que fosse mais propenso a lesar direitos, apesar de que não existe poder de polícia que autorize o Estado a agir em desrespeito à Constituição.

5.2 O conceito de poder de polícia

Como afirma Gasparini (2008), atualmente são conferidos pelo ordenamento jurídico vários direitos aos administrados, relacionados ao uso, disposição e gozo da propriedade e com a liberdade. Mas, o exercício de tais direitos não pode ser ilimitável, devendo ser compatível com o interesse Estatal e com o bem-estar social. Ou seja, como afirma Furtado (2010), as atividades desenvolvidas por particulares necessitam de limitação para evitar abusos contra os interesses da sociedade.

Gasparini (2008) afirma que o que possibilita o condicionamento da liberdade e propriedade seria a atribuição do poder de polícia.

Esse poder, de acordo com Furtado (2010), seria uma das duas principais funções administrativas estatais. A outra função seria as atividades prestacionais, que objetivam colocar a disposição da população serviços diversos. As atividades de polícia teriam o propósito de intervir ou limitar atividades dos particulares.

Di Pietro discorre que, pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal, o poder de polícia seria a atividade do Estado que limita o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança. Já no conceito moderno, adotado no direito brasileiro, seria esse poder uma atividade estatal que limita o exercício dos direitos individuais “em benefício do

interesse público” (DI PIETRO, 2008, p.108).

O poder de polícia, para Bastos (1994 *apud* Faria, 2007), seria exercido em dois momentos: pelo Legislativo, editando leis abstratas e gerais que estabelecem limites, e pela Administração Pública, que pode editar regulamentos com critérios para verificar a conduta do indivíduo nos limites da lei, além de fiscalizar o exercício do direito em tais limites.

O Código Tributário Nacional (CTN) (BRASIL, 1966) conceitua o poder de polícia, em seu art. 78, como

[...] atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina de produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos demais direitos individuais ou coletivos.

Baseado nisso, Gasparini (2008) conceitua tal atribuição como aquela que a Administração Pública dispõe para condicionar o gozo, uso, disposição da propriedade e limitar o exercício de liberdade dos administrados em nome do interesse social ou público.

O poder de polícia é, para Carvalho Filho (2005, p. 62), a “prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade.”

Corroborando o que afirma Mello (2006), Gasparini (2008) afirma que o poder de polícia não condiciona o direito a liberdade ou propriedade, mas a liberdade e propriedade, ou seja, não restringe os respectivos direitos.

O fundamento do poder de polícia seria um vínculo geral entre a Administração Pública e os administrados, como afirma Gasparini (2008), que autorizaria o condicionamento ao uso, gozo e disposição da propriedade e do exercício da liberdade em favor do interesse público ou da sociedade. O autor ressalta que alguns autores denominam o poder de polícia como supremacia geral da Administração Pública.

Nesse sentido, Di Pietro (2008, p. 106) afirma que o fundamento do poder de polícia “é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados”.

Para Gasparini (2008, p. 129) as características do poder de polícia seriam “I - Editado pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes; II- fundamento num vínculo geral; III – interesse público e social; IV – incidir sobre a propriedade ou sobre a liberdade”. Faltando qualquer elemento, pode valer como ato administrativo, impossibilitado, por outro lado, de valer-se como ato de polícia.

Os atributos do poder de polícia, para Furtado (2010) são a presunção de legitimidade, a auto-executoriedade, a imperatividade e a exigibilidade.

A presunção de legitimidade pode ser entendida como a reputação de legitimidade que os atos praticados pelo Estado no exercício do poder de polícia têm. Somente com declaração de ilegalidade pode ser negada a execução dos mesmos (FURTADO, 2010).

A auto-executoriedade é a independência de manifestação judicial para a execução dos atos de polícia. Apenas em hipóteses de transferência patrimonial, como salienta Furtado (2010), é que não há de se mencionar no atributo.

No exercício do poder de polícia pode o poder público impor obrigações unilaterais e usar meios de coação para execução delas. Desse modo, se fala em imperatividade do poder de polícia (FURTADO, 2010).

A exigibilidade, para Furtado (2010) é a possibilidade de obrigar o particular a fazer algo, em algumas situações, com a intenção de atender a condição imposta por poder de polícia. Essa exigibilidade seria acessória aos atos de poder de polícia, que aparece como condição a ser cumprida pelo administrado para exercício de algum direito ou atividade.

Moreira (2005, p. 362) afirma que poderia ser considerado poder de polícia:

a) a fiscalização preventiva e a repressão administrativa de infrações a lei; b) a integração regulamentar de norma penal em branco; c) as medidas cautelares em processo administrativos; d) a fiscalização especial de atividades, equipamentos e mercadorias que, embora lícitos, são potencialmente perigosas ou mais suscetíveis de causar danos à coletividade; e) a atuação emergencial em caso de estado de necessidade; f) a polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (MOREIRA, 2005).

Uma das manifestações do poder de polícia, denominado por Moreira (2005), consistiria, segundo o autor, na especialização das prerrogativas e de restrições no campo de prevenção, ou seja, fiscalização, apuração e punição de infrações em diversas áreas.

A atividade deve ser distinguida, assim, de outras atribuições da Administração para assegurar maior vinculação aos princípios e garantias.

Desse modo, para Moreira (2005, p. 362), o poder de polícia seria realidade autônoma, inerente ao Estado, ligado a prerrogativa de poder como idéia central da Administração. Mas na “[...] administração democrática o que sobressai é a noção de dever e finalidade, sendo o poder meramente instrumental, diluído em todas as manifestações administrativas”. Assim, o autor diz que não seria mais adequado falar em poder de polícia, mas, sim, em polícia administrativa, como uma atividade.

Esclarecendo esse conceito, pode-se apresentar a divisão que Di Pietro (2008) afirma que existe entre as áreas de atuação do poder de polícia. Desse modo, existiria a polícia administrativa e a polícia judiciária.

A polícia administrativa teria caráter preventivo, objetivando impedir ações anti-sociais, e a polícia judiciária com caráter repressivo, punindo infratores da lei penal (DI PIETRO, 2008). Mas essa não seria uma caracterização incondicional, já que a polícia administrativa também pode ser repressiva, como no caso de apreender uma arma usada indevidamente. No entanto, sempre estará objetivando impedir danos a coletividade causados pelo indivíduo, sendo, assim, preventiva. Há também dificuldade com relação a definição da caracterização da polícia judiciária como repressiva, pois quando é repressiva com relação ao indivíduo, é preventiva com relação à coletividade, tentando evitar que o indivíduo incida no mesmo ilícito.

Destarte, para diferenciá-las seria necessário conhecer se o ilícito é penal ou administrativo, cabendo à polícia judiciária tratar do penal e a administrativa do último. Além disso, a polícia administrativa é regida pelo direito administrativo e incide sobre bens, atividades e direitos. Já a polícia judiciária incide sobre pessoas e é regida pelo direito processual penal. A polícia judiciária é privativa de corporações especializadas e a administrativa se reparte entre diversos órgãos de fiscalização.

Com base nessa característica de repartição da polícia administrativa e voltando ao CTN (BRASIL, 1966), considera-se regular o exercício do poder de polícia, de acordo com o parágrafo único do art. 78 da citada lei, “quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com a observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”.

Isso é essencial já que, conforme Moreira (2005), no poder de polícia as medidas afetam terceiros estranhos à Administração, tendo como alvo atividades desenvolvidas por particulares. Desse modo, como afirma Furtado (2010), o Estado extrapola limites da Administração Pública invadindo a esfera privada dos direitos e deveres dos particulares.

A competência para exercer o poder de polícia é, em princípio, da pessoa federativa conferida pela Constituição como competente para regular a matéria. Mas, deve ser levado em consideração que, segundo Carvalho Filho (2005), o Estado não age apenas por seus agentes internos, criando pessoas vinculadas para exercer algumas atividades, como é o caso das sociedades de economia mista.

5.3 Delegabilidade do poder de polícia na doutrina e na jurisprudência

Para Gasparini (2008), a regra é a indelegabilidade da polícia administrativa. Apesar disso, é admitida a delegação, se outorgada a uma pessoa pública administrativa, como as autarquias. A delegação deve ser sempre por lei.

Para particulares, a delegação só pode ocorrer, de acordo com Gasparini (2008) em casos específicos, como ocorre com os capitães de navio. Para Furtado (2010) a impossibilidade de delegação a particulares seria o aspecto em que o poder de polícia se

distingue do serviço público.

Essa indelegabilidade a particulares não decorre, como salienta Furtado (2010), de dispositivo legal expresso, mas de ordem material, relacionada ao princípio da dignidade humana. Como o poder de polícia tem como atributo a imperatividade, isso legitima o uso da violência. Assim, em sociedades democráticas, somente ao Estado é dado o uso da violência para impor o cumprimento de obrigações. Portanto, o particular não pode ter legitimidade para coagir outro particular, pois isso colocaria em risco o princípio da dignidade humana. Mello (2006) afirma que, se couber aos particulares praticar atos que envolvam o poder de polícia, tipicamente público, estando em causa liberdade e propriedade, resultaria em ofensa ao equilíbrio entre particulares em geral, levando a supremacia de uns sobre os outros.

Isso pode ser percebido no seguinte julgado:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime. (ADI 1717, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2002, DJ 28-03-2003 PP-00061 VOL-02104-01 PP-00149)

Esse julgado versava sobre Conselhos de Classe, e, assim, negou a delegação de poder de polícia a entidade privada em nome do princípio da segurança jurídica. Carvalho Filho (2005), em nota de rodapé, afirma que o STF nessa decisão concedeu medida cautelar de suspensão do dispositivo legal que previa a delegação de poder de polícia para exercício, em caráter privado, de serviços de fiscalização de profissões. De acordo com o autor e com a decisão, a fiscalização seria atividade típica do Estado que envolveria poder de polícia e punição. Desse modo, seria insuscetível a delegação dessa atividade a entidades privadas.

Para Gasparini (2008, p. 137), não ocorre a violação da indelegabilidade na “execução de atividades materiais prévias e indispensáveis à formalização do ato de polícia por empresas particulares, que alugam ou operam certos equipamentos”.

Gasparini (2008) cita como exemplo as empresas de trânsito, que prestam serviço à Administração Pública. Elas fornecem apenas os dados e o auto de infração, que são obtidos através de máquinas precisas de modo impessoal. Desse modo, não se caracteriza, nesses casos, a delegação, pois não há exercício do poder de polícia, mas apenas recolhimento e encaminhamento de dados obtidos sem decisão humana. Isso porque Furtado (2010) afirma que a impossibilidade de delegação a particulares não impediria que eles possam realizar atividades de apoio ou acessórias ao exercício do poder de polícia.

Destarte, a execução de atos, caracterizados como atividades materiais executadas antes e depois do ato de polícia, não levariam, à violação da indelegabilidade. Entretanto, como afirma Furtado (2010), a empresa não poderia manter qualquer relação direta com o cidadão, sendo a atividade exercida somente subsidiária ou para fornecer elementos ou dados ao Estado para efetivo exercício do poder de polícia.

Carvalho Filho (2005) defende que, com a devida delegação por lei formal, as empresas podem exercer atividades estatais, inclusive atividades fiscalizatórias, sem, contudo, lhes caber o poder de criação de normas restritivas. Para o autor, inexistente vedação constitucional para esses atos. Preenchidas as condições de a empresa ser integrante da Administração Indireta, ter sua competência delegada por lei e a execução restringir a prática de poderes fiscalizatórios, a atividade poderia ser transferida a empresas.

Embora admita essa possibilidade de delegação, Carvalho Filho (2005, p. 66) afirma que a

[...] delegação não pode ser outorgada a pessoas de iniciativa privada, desprovidas de vinculação oficial com os entes públicos, visto que, por maior que seja a parceria que tenham com estes, jamais serão dotadas de potestade (*ius imperii*) necessária ao desempenho da atividade de polícia (destaques do autor).

Para Mello (2006, p. 807), pode haver “habilitação do particular à prática de

ato material preparatório ou sucessivo a ato jurídico dessa espécie [ato jurídico de polícia]”, mas nada que envolva expedição de sanção administrativa ou decisão sobre violação de norma, poderia ser objeto de transferência. Deve ser assegurada a impessoalidade e igualdade no tratamento dos administrados, permitido apenas no caso de não intervenção humana. Assim, no caso da empresa de trânsito supracitada, a mesma deve apenas ser, por exemplo, gestora de equipamentos que captem a velocidade do veículo ao ultrapassar certo ponto, encaminhando os dados obtidos no equipamento. Isso seria, portanto, apenas constatação objetiva de um fato, sem decisão acerca da infração, sendo o ato realizado antes do exercício do poder de polícia.

Também pode se tratar, para Mello (2006), de ato sucessivo ao exercício do poder de polícia, com execução material de ato jurídico interferente quanto a propriedade, mas nunca com relação a liberdade. Assim, o poder público poderia contratar empresa para demolição de obras irregulares desocupadas, se o proprietário não o fizer.

Isso pode ser percebido no seguinte julgado, efetuado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no caso da aplicação de multas pela Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte (BH Trans):

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÕES INEXISTENTES. CONTRADIÇÃO CARACTERIZADA. (ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE.) (...)19. Embargos de declaração parcialmente acolhidos, com efeitos modificativos, para dar parcial provimento ao recurso especial, no sentido de que permanece a vedação à imposição de sanções pela parte embargada, facultado, no entanto, o exercício do poder de polícia no seu aspecto fiscalizatório.(2006/0025288-1. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Julgamento: 25/05/2010. Publicação: DJe 16/06/2010).

Assim, a empresa de trânsito está autorizada a fiscalizar, mas não pode multar. De acordo com o voto do relator, o poder de polícia tem suas atividades divididas em quatro grupos: legislação, consentimento, fiscalização e sanção. Segundo Marques, as atividades de consentimento e fiscalização estão de acordo com a personalidade das sociedades de economia mista. Apesar disso, a sanção é vedada para delegação às mesmas. Como afirma Braga (2005)

[...]para fiscalizar o trânsito, que integra as questões de segurança pública, e ter competência para autuar os motoristas e veículos infratores, torna-se necessário delegar o poder de polícia àquelas sociedades, tal qual ocorre com a BHTRANS, o que traduz dentre outras ilegalidades, um privilégio, em indubitável afronta à Constituição Federal. [...] Ora, os agentes da BHTRANS são empregados públicos, celetistas, componentes dos quadros da administração indireta, incompetentes para o exercício do poder de polícia, como já dissemos, padecendo seus atos de qualquer presunção de legitimidade ou veracidade. As multas aplicadas por estes agentes, ante a ausência da fé pública de seus autos de infração, tornam-se meras alegações, sem qualquer prevalência sobre a palavra ou negativa do suposto condutor-infrator, portanto, inválidas e eivadas de nulidade, sem qualquer possibilidade de convalidação por funcionários públicos daquela Sociedade Empresarial, face a ausência de agente capaz para fazê-lo.

Diferente visão pode ser encontrada na obra de Faria (2007. p. 243), que acredita que só a “Administração direta, nas três esferas da Administração Pública, e as autarquias são dotadas de competência para exercer a polícia administrativa”. A exceção seriam as fundações de direito público, já que, para o autor, seriam verdadeiras autarquias. As demais integrantes da Administração indireta não se revestiriam de competência para exercer a polícia administrativa, ainda segundo o autor.

Os seguintes julgados balizam-se no mesmo entendimento:

EMENTA: Apelação. - Direito Administrativo. Sociedade de Economia Mista. - Delegação do poder de polícia inadmissível. - As sociedades de economia mista têm personalidade jurídica de direito privado e, conseqüentemente não são detentoras do poder de polícia que não lhe pode ser delegado. Preliminares repelidas com acerto na sentença. - RECURSO NÃO PROVIDO. (2007.001.39142 - DES. JOSE DE SAMUEL MARQUES - Julgamento: 24/09/2008 – DJ 09/12/2008. DECIMA TERCEIRA CAMARA CIVEL- TJ RJ)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DELEGAÇÃO DE PODER DE POLÍCIA À SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. O poder de polícia é atividade típica do Estado, oriundo do poder soberano estatal e, por isso, indelegável a entes com personalidade jurídica de direito privado. Em havendo delegação, esta só será possível às autarquias uma vez que possuem personalidade jurídica de direito público interno e executam atividades típicas da Administração Pública. As sociedades de economia mista não podem gozar de privilégios não extensivos ao setor privado. Em que pese a divisão hodierna do poder de polícia em ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção, a última permanece no campo das atividades indelegáveis ao ente de direito privado. PROVIMENTO DO RECURSO. (2007.001.65093 - DES. ROBERTO DE ABREU E SILVA - Julgamento: 15/01/2008 - NONA CAMARA CIVEL- TJ RJ)

Nos casos acima, sociedades de economia mista são consideradas ilegítimas para receber a delegação do poder de polícia. Assim, apenas servidores públicos poderiam exercer a polícia administrativa, que seria indelegável a entes com personalidade jurídica de direito privado. O receio é que o princípio da impessoalidade seja ferido em nome do lucro da empresa. Isso porque, como afirma Braga (2005) existe “difícil sincronização da função social daquela empresa e o Princípio da Moralidade, tendo em vista sua constituição sob a forma de Sociedade por Ações, cujo fim, de acordo com o artigo 2º da lei 6.404, é a persecução do lucro”.

Assim, Braga (2005) afirma ser inadmissível que o particular exerça o poder de polícia, “indelegável a uma entidade privada, podendo ser exercido tão somente por pessoa jurídica de direito público interno”.

Portanto, empresas de economia mista, como a Companhia Mineira de Promoções (PROMINAS), não podem exercer atividades de efetivo exercício de poder de polícia. Desse modo, faz-se necessário conhecer as atividades desempenhadas pela Secretaria de Estado de Turismo e pela própria PROMINAS para se estabelecer quais as atividades podem ser desempenhadas pela sociedade.

6 O TURISMO COMO SETOR DE ATUAÇÃO DA ESFERA GOVERNAMENTAL EM MINAS GERAIS

Nesta seção será apresentado o histórico do turismo como setor onde ocorre atuação estatal no estado de Minas Gerais. Além disso, será apresentada a evolução da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR) e caracterizada a sociedade Companhia Mineira de Promoções (PROMINAS).

6.1 Histórico

O turismo em Minas Gerais é uma atividade econômica com muito potencial. O setor vem ganhando expressão, com aumento do número de turistas brasileiros que visitam o estado, sendo o segundo maior receptor turístico doméstico do país, perdendo apenas para São Paulo (GOMES, 2007).

Isso demonstra a necessidade de um órgão estatal especializado em articular o setor junto ao setor privado para que as demandas sejam satisfeitas e a oferta aumente em número e diversidade.

De acordo com Couto (2000), o turismo já integrou várias Secretarias de Estado até a criação da SETUR em 1999.

A primeira instituição criada pelo governo de Minas Gerais que tinha como objetivo o desenvolvimento da atividade turística, era a Águas Mineiras de Minas Gerais S.A. (HIDROMINAS), criada em 1960.

De acordo com Lobato (2007), estâncias hidrominerais eram o potencial turístico da época no Estado, principalmente com o uso medicinal das águas minerais. Assim, as localidades eram estratégicas para o governo.

Apesar desse primeiro impulso à atividade turística, a HIDROMINAS restringia sua atuação aos entornos das estâncias.

Já em 1978, como afirma Lobato (2007), foi criada a Agência de

Desenvolvimento Turístico de Minas Gerais (ADETUR-MG) que era órgão autônomo da Administração Indireta vinculada a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Turismo (SEICT).

Ainda segundo Lobato (2007), a primeira unidade administrativa estadual voltada para atividade turística foi a Superintendência de Turismo da SEICT e o primeiro órgão estadual criado para desenvolver políticas públicas do setor foi a ADETUR.

Apesar disso, a ADETUR, de acordo com Lobato (2007), não chegou a existir de fato, já que, durante um ano, existiu apenas legalmente, sendo extinta automaticamente com a criação da Empresa Mineira de Turismo (TURMINAS) em 1979.

A TURMINAS era vinculada a Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo. A empresa era caracterizada como empresa pública, de personalidade jurídica de direito privado e teve sua criação autorizada pela Lei Estadual n. 7 658, de 27 de Dezembro de 1979, e sob a forma de sociedade civil. De acordo com Lobato (2007), a autonomia da empresa era maior para desenvolver políticas de turismo, principalmente, destinadas a fortalecer o turismo regional. A TURMINAS, de acordo com o autor, era a principal responsável pela implementação de ações para o desenvolvimento do turismo em Minas Gerais.

As instituições TURMINAS e a ADETUR não se diferiam muito quanto a finalidade e competência. Mas, a TURMINAS, além de ter praticamente a mesma competência e finalidade da ADETUR, tinha o papel de elaborar e propor normas e recomendações de ordenação do espaço turístico e ainda era responsável pela exploração de empreendimentos turísticos.

A PROMINAS foi criada em 1982. A sociedade de economia mista vinculada a SETUR, de acordo com seu estatuto, tem por objeto a exploração e prestação de serviços de captação e de promoção de eventos, atividades turísticas, culturais e, especialmente, de centro de convenções, exposições e feiras (PROMINAS, 1982).

Já em 1983, a Secretaria de Estado de Esporte Lazer e Turismo (SELT) foi criada. O Sistema Estadual de Esportes, Lazer e Turismo, reestruturado pela Lei Estadual de

criação da Secretaria n. 8 502, de 19 de Dezembro de 1983, já havia sido criado em 1972, mas recebeu uma nova tentativa de organização com essa lei.

O referido sistema tinha a SELT como órgão central, ainda integrando o mesmo os órgãos colegiados como o Conselho Estadual de Turismo. A TURMINAS, HIDROMINAS e PROMINAS também faziam parte dele.

O Conselho Estadual de Turismo foi criado pelo Decreto Estadual n. 7 362, de 3 de Janeiro de 1964. Não se mostrou efetivo, de acordo com Lobato (2007), ao longo de muitos anos, principalmente com a instituição do Fórum Estadual de Turismo em 2003, estabelecida pela visita do então Ministro do Turismo a Minas Gerais. O Fórum não existia legalmente como entidade, apesar de possuir regimento interno, mas tinha atuação ativa na política estadual de turismo até 2009. Enquanto isso, o Conselho ainda existia na lei, mas não de fato, o que mudou com a Lei Estadual n. 18 032, de 12 de janeiro de 2009, que será tratada posteriormente.

Em 1994, de acordo com Couto (2000), três instrumentos legais, o Plano Integrado para Desenvolvimento do Turismo em Minas Gerais (PLANITUR-MG), o Conselho Estadual de Turismo (CET) e o Fundo de Assistência ao Turismo (FASTUR) são criados, o que leva a definição de uma política estadual de turismo, pela primeira vez.

Em 1996, o turismo retorna a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Turismo. A Superintendência de Turismo era responsável pelo setor.

Finalmente, em 1999 foi publicada a Lei Estadual n. 13 341, de 28 de Outubro de 1999, que criou a Secretaria de Estado de Turismo. Em seu art. 18, a norma designou como finalidade da SETUR “planejar e coordenar ações relacionadas à política estadual de turismo”.

Em 2003, a Lei Estadual n. 14 892, de 17 de Dezembro de 2003, extinguiu a TURMINAS, que foi incorporada pela Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (CODEMIG). Mas, seu papel de destaque no desenvolvimento do setor já havia sido perdido, de acordo com Lobato (2007), com a criação da Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), em 1999.

A CODEMIG é sociedade de economia mista, vinculada a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico que desenvolve ações para atrair investimentos e aumentar a competitividade do setor produtivo mineiro (LOBATO, 2007).

A HIDROMINAS também foi incorporada pela CODEMIG, através da Lei Estadual n. 11 406, de 28 de Janeiro de 1994. Apesar da incorporação das instituições, a CODEMIG não atuava diretamente no turismo, como ressalta Lobato (2007), possuindo apenas a propriedade de hotéis do Circuito das Águas.

6.2 A Secretaria de Estado de Turismo

A criação da Secretaria de Estado de Turismo com a lei n° 13.341/99 mostrou a relevância da atividade do turismo para o governo do estado. Assim, de acordo com Marques (2002 *apud* Lobato 2007, p. 45), “pela primeira vez, o turismo deixa de estar subordinado a uma secretaria em que é apenas coadjuvante [...] e assume o papel principal em um órgão da administração direta”.

A finalidade da SETUR é “planejar e coordenar as ações relacionadas à política estadual de turismo”, de acordo com a lei n° 13.341/99. Além disso, a mesma lei determina que o objetivo da Secretaria é “planejar, coordenar, fomentar e fiscalizar o turismo, objetivando a melhoria da qualidade de vida das comunidades, a geração de emprego e renda e a divulgação do potencial turístico do Estado”.

A lei de criação da SETUR vinculou a TURMINAS à Secretaria. Com a criação da secretaria em 1999, a Lei Estadual n. 13 466, de doze de janeiro de 2000, vinculou a empresa ao órgão, que passaram, então, a trabalhar em conjunto. Para Bolson (2004 *apud* Lobato, 2007, p. 45), a TURMINAS “se tornou um braço operacional ágil da SETUR, pois como empresa pública tem autonomia para realizar as atividades sem estar subordinada aos entraves burocráticos de uma Secretaria de Estado”.

Não havia, como salienta Lobato (2007), uma diferenciação interna de funções, sendo que, as duas instituições eram praticamente fundidas. Os recursos orçamentários supriam as duas entidades e os técnicos trabalhavam, muitas vezes, em projetos da outra

instituição (MARQUES, 2002, apud LOBATO, 2007).

Com a extinção da TURMINAS em 2003, a SETUR perdeu o “principal braço operacional na execução das ações necessárias para o desenvolvimento do turismo regional” (LOBATO, 2007, p. 46). O Conselho Estadual de Turismo e a PROMINAS permaneceram vinculadas à Secretaria.

Portanto, a SETUR, o CET e PROMINAS são as instituições atuantes atualmente no turismo estadual.

6.2.1 A organização interna da SETUR

A estrutura orgânica da SETUR, de acordo com o Decreto Estadual 44 849 de 27 de junho de 2008, divide-se em:

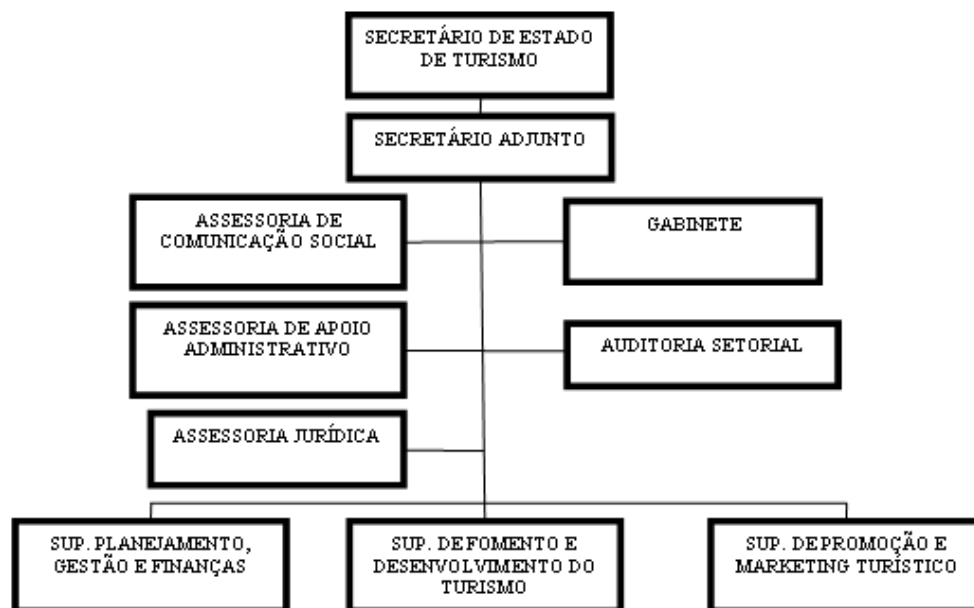


Figura 1: Organograma da Secretaria de Estado de Turismo (SETUR).

Fonte: Decreto Estadual 44 849 de 27 de junho de 2008 (MINAS GERAIS, 2008).

- a) Gabinete;
- b) Assessoria de Apoio Administrativo;
- c) Assessoria de Comunicação Social;

- d) Assessoria Jurídica;
- e) Auditoria Setorial;
- f) Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças;
- g) Superintendência de Fomento e Desenvolvimento do Turismo;
- h) Superintendência de Promoção e Marketing Turístico.

a) Gabinete

O Gabinete tem por finalidade, de acordo com o citado decreto, prestar assessoramento ao Secretário e ao Secretário Adjunto em assuntos administrativos e também políticos. Cabe também promover articulação com as entidades vinculadas e coordenar atividades de atendimento ao público e às autoridades, além de articular o fornecimento de apoio técnico às unidades e acompanhar as atividades de comunicação social.

b) Assessoria de Apoio Administrativo

O decreto estabelece que a Assessoria de Apoio Administrativo deve garantir o suporte administrativo ao gabinete, incluindo o Secretário, Secretário Adjunto, Chefe de Gabinete e assessores. Deve apresentar relatórios e atas, quando solicitados, prestar atendimento ao público e as autoridades, encaminhar providências solicitadas pelo Gabinete, além de acompanhar o andamento das mesmas e deve preparar informações e minutas de atos e correspondências oficiais. Também é dever dessa assessoria providenciar o suporte ao Gabinete na realização de atividades de protocolo, redação, digitação, revisão final e arquivamento de documentos e organizar questões administrativas.

c) Assessoria de Comunicação Social

A Assessoria de Comunicação Social objetiva promover o relacionamento com a imprensa e acompanhar as atividades de relações públicas, publicidade, propaganda e promoção de eventos da Secretaria. Assim, cabe a ela assessorar dirigentes e unidades administrativas no relacionamento com a imprensa, planejar, coordenar e supervisionar programas e projetos de comunicação das ações do órgão e entrevistas coletivas em atendimento a solicitações da imprensa, acompanhar ações de publicidade e propaganda, eventos e promoções para divulgação institucional em articulação com a Subsecretaria de

Comunicação Social da Secretaria de Estado de Governo, além de gerenciar as bases de informações institucionais de atividades de comunicação, de acordo com o Decreto Estadual 44.849/2008.

d) Assessoria Jurídica

A Assessoria Jurídica é unidade setorial de execução da Advocacia-Geral do Estado (AGE), que deve cumprir e fazer cumprir as orientações da mesma. Assim, deve realizar assessoria e consultoria jurídicas, coordenar atividades jurídicas, interpretar atos normativos, elaborar estudos, assessorar no controle de legalidade de atos e realizar exame prévio de editais de licitação, dentre outros, além de fornecer a AGE elementos para defesa do Estado e dos atos do Secretário em juízo. Deve, também, acompanhar a tramitação de projetos de leis de interesse da Secretaria e elaborar reumos para publicação em órgãos oficiais.

e) Auditoria Setorial

A Auditoria Setorial integra o Sistema Central de Auditoria Interna, tendo como finalidade promover a efetivação de auditoria e correição. Assim, cabe a Auditoria Setorial exercer a função de auditoria operacional, de gestão e correição administrativa, observar diretrizes, parâmetros, normas e técnicas estabelecidas pela Auditoria-Geral do Estado (AUGE), elaborar e executar planos anuais de auditoria e correição, dentre outras atribuições.

f) Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças

Cabe a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, que tem como objetivo garantir a eficácia e eficiência do gerenciamento administrativo da SETUR, a coordenação da elaboração do planejamento global da SETUR, além de acompanhar sua execução, coordenar a elaboração da proposta orçamentária e sua efetivação e execução financeira, instituir instrumentos para assegurar inovação da gestão e modernização do arranjo institucional do setor, responsabilizar-se pela preservação da documentação e informação institucional, planejar e coordenar atividades da administração de pessoal, dentre outras.

g) Superintendência de Fomento e Desenvolvimento do Turismo

De acordo com o art. 15 do Decreto Estadual 44.849/2008, a Superintendência de Fomento e Desenvolvimento do turismo

(...) tem por finalidade desenvolver, planejar e fomentar a política de turismo no Estado, competindo-lhe: I - coordenar a elaboração do Plano Mineiro de Turismo e a implementação da política estadual de turismo; II - coordenar a implantação de sistema de dados estatísticos relativos ao turismo no Estado; III - coordenar as ações de regionalização e descentralização do turismo no Estado; IV - coordenar os trabalhos de pesquisa em campo, para elaboração de projetos e programas turísticos; V - propor e supervisionar a execução dos convênios, contratos, acordos, ajustes e instrumentos congêneres para realização da finalidade institucional; e VI - promover a cooperação e a articulação com os fóruns, conselhos, órgãos e entidades relacionados ao turismo nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Essa superintendência é formada pelas Diretorias de Planejamento e Avaliação do Turismo, Diretoria de Estruturação do Produto Turístico, Diretoria de Programas Especiais e Diretoria de Desenvolvimento e Regionalização do Turismo.

A Diretoria de Planejamento e Avaliação do Turismo tem como objetivo elaborar subsídios para o planejamento turístico. Assim, cabe a ela criar instrumentos e normas para implementação da política estadual, coordenar e apoiar ações voltadas para a qualificação profissional e qualidade dos serviços, coordenar pesquisas e dimensionamento de indicadores e informações relevantes e articular ações com organizações para elaborar e aperfeiçoar programas.

Já a Diretoria de Estruturação do Produto Turístico objetiva planejar, coordenar e acompanhar ações visando estruturar produtos e roteiros. Através da formulação de pesquisas para levantamento de dados, coordenação e orientação de programas voltados à segmentação do turismo, visando a criação de produtos competitivos, orientação e supervisão de projetos para estruturação de oferta turística, além de promoção de ações de apoio a comercialização é que a finalidade dessa diretoria é alcançada.

A Diretoria de Desenvolvimento e Regionalização do Turismo é responsável pelo planejamento, organização e coordenação de atividades de regionalização do turismo. Assim, promove ações de descentralização do turismo, interage com organizações para

promover a regionalização do turismo, além de apoiar e acompanhar os Circuitos Turísticos de Minas Gerais.

A Diretoria de Programas Especiais tem como finalidade o planejamento e coordenação de atividades relativas aos programas especiais de turismo do Estado. Desse modo, deve coordenar e acompanhar a implantação de programas, encaminhasr propostas de programas para viabilizar recursos, identificar e selecionar oportunidades de investimento no turismo, promovendo implantação de serviços básicos e de infra-estrutura nas regiões de interesse turístico, além de fomentar e acompanhar a instituição de fundos e captação de recursos para o desenvolvimento do turismo.

h) Superintendência de Promoção e Marketing Turístico

A Superintendência de Promoção e Marketing Turístico objetiva, de acordo com o Decreto Estadual 44.849/2008:

coordenar as políticas de promoção, eventos, informações, pesquisa e marketing turístico no Estado, competindo - lhe: I - planejar e articular as políticas de promoção turística desenvolvidas no Estado; II - propor, planejar e providenciar a participação da SETUR em eventos regionais, nacionais e internacionais; III - supervisionar o planejamento e as ações de marketing turístico, fornecendo diretrizes de atuação mercadológica da SETUR; e IV - coordenar o sistema de informações turísticas do Estado.

Essa superintendência é formada pela Diretoria de Eventos Especial, pela Diretoria de Informações e Pesquisas Turísticas, pela Diretoria de Marketing e pela Diretoria de Promoção.

A Diretoria de Eventos Especiais é responsável por planejar e promover a participação da SETUR em eventos, divulgando e promovendo os produtos turísticos do Estado nos mercados emissores de turistas, apoiando realização de eventos que gerem fluxo turístico, definindo calendário de participação em eventos e articulando junto às organizações condições para o apoio e participação da Secretaria em eventos.

A Diretoria de Informações e Pesquisas Turísticas tem como finalidade a organização e coordenação de ações de disseminação de informações turísticas. Assim,

levanta, sistematiza e atualiza informações, coordena e operacionaliza postos de informações turísticas, elabora calendário oficial de eventos do Estado, estabelece canal de comunicação com a sociedade, executa serviço de atendimento ao turista, coordena a distribuição de peças informativas e, por fim, planeja e executa pesquisas para identificação do patrimônio histórico do Estado.

Já a Diretoria de Marketing é responsável pelo planejamento e coordenação da política de divulgação do turismo. Coordena criação e veiculação de campanhas publicitárias, divulga a imagem e o posicionamento do turismo do Estado e interage com a unidade de comunicação do governo e com organizações buscando apoio para divulgação de ações da SETUR.

A Diretoria de Promoção objetiva planejar, coordenar e fomentar a política de turismo estatal, promovendo o turismo em todos os âmbitos, atraindo e apoiando projetos de promoção turística e estabelecendo parcerias para o fortalecimento da política de promoção do turismo de Minas Gerais.

Embora o Decreto em vigor descreva tais atribuições a cada unidade integrante da organização interna da Secretaria, atualmente já está em discussão uma proposta de alteração da estrutura orgânica da SETUR. Por ainda estar em discussão no âmbito interno e estar em fase de aprovação na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, conforme Projeto de Lei 3.439/2009, apenas foi possível acesso ao organograma da proposta:

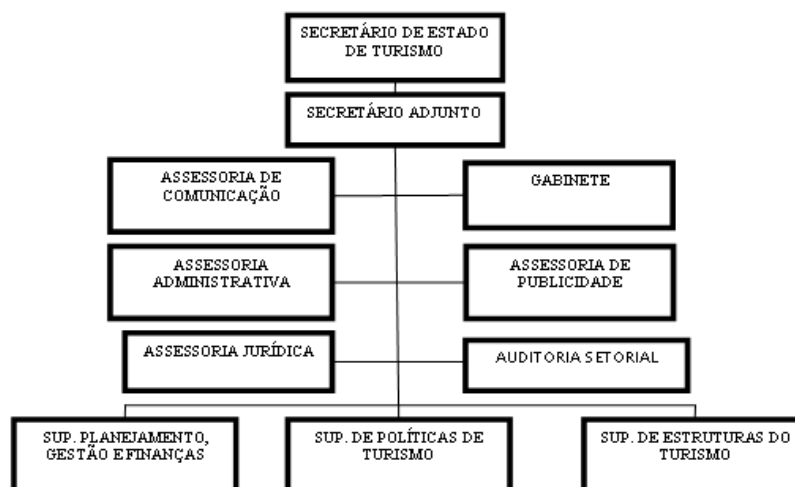


Figura 2: Proposta de alteração da estrutura orgânica da SETUR
Fonte: Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR)

Deve ser citada, também, a competência da Secretaria estabelecida em convênio celebrado entre a SETUR e o Ministério do Turismo (MTur) de “propiciar os meios para o exercício da função descentralizada de cadastramento, controle e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos e de suas empresas, empreendimentos e equipamentos.”³

Antes da assinatura do Convênio foi celebrado um Acordo de Cooperação Técnica⁴ entre os mesmos órgãos, que tem por objeto a “conjugação de esforços dos Partícipes para dar continuidade às ações de descentralização das atribuições do MTur [...] no tocante às funções de cadastramento, controle e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos e de suas empresas, empreendimentos e equipamentos”. Nesse acordo ficou estabelecido que a SETUR seria responsável pelas ações de Cadastro e Fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.

Antes de 2009, um convênio semelhante foi assinado entre o MTur e a PROMINAS, para realização de serviços similares. A diferença é que não havia repasse de recursos, já que a PROMINAS mantinha a realização da atividade pelo recurso obtido com a taxa de cadastro, que foi extinta. Para a celebração do atual convênio a PROMINAS foi cogitada como executora, mas o MTur afirmou que, como não contava do Acordo de Cooperação tal especificação expressa, a PROMINAS não poderia mais executar a atividade.

A PROMINAS, citando o já mencionado Decreto Estadual n. 44.849/2008, art. 4º, integra a área de competência da SETUR, por vinculação. Também integra essa área o Conselho Estadual de Turismo (CET), por subordinação.

6.3 O Conselho Estadual de Turismo

Em 2009, a Lei Estadual n. 18.032, como já afirmado anteriormente, dispôs sobre o Conselho Estadual de Turismo (CET). O CET, como afirma Araújo (2010), atualmente é um órgão colegiado de caráter consultivo, propositivo e deliberativo que objetiva propor ações e fornecer subsídios à formulação da política de turismo, além de apoiar na sua execução.

³ O Convênio data de 2009 (nº. 724071) e estabelece repasse para a Secretaria. Esse convênio tem vigência de 2009 a 2011.

⁴ O Acordo de Cooperação Técnica data de 2009 (nº. 024) balisado na Lei n. 11.771/2008.

O CET compõe-se de 43 membros, 15 do setor público e 28 da sociedade civil organizada. Não há remuneração, e, na sua primeira constituição, as vagas destinadas à sociedade civil serão ocupadas por integrantes do Fórum Estadual de Turismo de Minas Gerais e por representantes de outras entidades indicadas pelo Fórum. A presidência será exercida pelo secretário de Estado de Turismo (ARAÚJO, 2010).

Cabe ao Conselho manifestar acerca dos planos estaduais e programas regionais de incentivo ao turismo, da criação e aperfeiçoamento de instrumentos gerenciais do turismo, do calendário oficial de eventos turísticos e de campanhas de divulgação do patrimônio (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2009).

Desse modo, hoje em dia, com a efetivação do CET é possível, como afirma Araújo (2010, p. 39), “[...] ampliar, fortalecer e consolidar as instâncias regionais do turismo nos municípios e regiões de Minas Gerais, levando a uma maior disseminação e descentralização da política estadual de turismo, em consonância com a nacional”.

6.4 A Companhia Mineira de Promoções

Como sociedade de economia mista, de capital majoritariamente público, na forma de sociedade anônima, a PROMINAS foi criada para administrar o MINASCENTRO⁵, na década de 1980. Desde então, já assumiu a administração do EXPOMINAS⁶ de Belo Horizonte, Araxá e Juiz de Fora.

Vinculada ao sistema operacional da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais, a sociedade tem atualmente como Presidente do Conselho de Administração o ocupante do cargo de Secretário de Estado de Turismo.

Quando de sua criação, o objeto da sociedade ficou definido em “prática exclusiva de exploração de Atividades Turísticas e, especialmente, de Centro de Convenções, podendo, para tanto, abrir filiais em qualquer ponto do território Nacional e participar como

⁵ Centro de Convenções localizado em Belo Horizonte.

⁶ Existem três EXPOMINAS: Belo Horizonte, Araxá e Juiz de Fora. Os EXPOMINAS possuem infra-estrutura para realização de convenções, eventos, exposições, feiras, congressos e shows.

acionista em outras sociedades” (PROMINAS, 1982). A sociedade atende a função de promover serviços e vender espaços de qualidade nos centros de convenção, otimizando e estruturando a utilização de pavilhões e auditórios.

A PROMINAS é formada pelo Conselho de Administração supracitado, pela Diretoria, Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação e Marketing, Auditoria Interna, Assessoria Técnica. Existem, também, gerências, diretorias ou setores subordinados às repartições anteriores (PROMINAS, 2007).

O Conselho de Administração é composto de sete membros, todos sócios acionistas, eleitos em Assembléia para um período de três anos, podendo ser reeleitos, de acordo com o art. 14 do Estatuto (PROMINAS, 1982). Compete a ele decidir sobre os assuntos da administração e também sobre os casos omissos do Estatuto Social e do Regimento Interno (PROMINAS, 2007).

A Diretoria é formada pelo Presidente, pelo Diretor de Negócios e Operações e pelo Diretor Administrativo Financeiro. O Presidente tem como dever propor um plano de ação de longo prazo, além de coordenar a administração do crédito e patrimônio da empresa. O Diretor Administrativo Financeiro coordena as gerências a ele subordinadas e propõe ao Presidente planos e programas de ações que envolvam tais gerências. Já o Diretor de Negócios e Operações também tem como dever comandar suas gerências subordinadas e propor ações relacionadas à elas, além de substituir o Presidente em sua falta. Assim, cabe a esse setor rever os resultados alcançados pela sociedade, confrontando-os com os objetivos planejados, além de propor a política orçamentária e investimentos de capital (PROMINAS, 2007).

A Assessoria Técnica cuida do assessoramento de quaisquer áreas, sempre que as circunstâncias e situações sejam propícias. Esta Assessoria pode ser formada por profissionais ou empresas particulares e públicas, com contratação por tarefa certa e prazo determinado, de acordo com art 14 do regimento interno da companhia (PROMINAS, 2007).

Já as Assessorias de Comunicação e Jurídica, compõem a organização interna da empresa. A função da Assessoria Jurídica é de desenvolver atividades de assessoramento jurídico, assegurando a regularidade dos procedimentos. A Assessoria de Comunicação e

Marketing desenvolve atividades de divulgação da PROMINAS.

Existe, também, a Auditoria Interna, que acompanha e fiscaliza a lisura dos acordos e contratos celebrados, tomando providências para garanti-los, quando necessário.

A PROMINAS em atuação com a SETUR objetiva promover e consolidar a imagem do estado de Minas Gerais como um destino de destaque do Turismo de Negócios e Eventos. Busca a plena ocupação e otimização dos espaços de eventos sob sua guarda, fomentando o turismo de negócios, além de buscar estruturar os centros de convenção com vistas à influenciar a ocupação hoteleira dos grandes polos turísticos.

A PROMINAS já é uma das representadas no grupo coordenador do Fundo de Assistência ao Turismo (FASTUR), juntamente com a Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, SETUR, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e CET, de acordo com art. 13, da Lei Estadual n. 15 686, de 20 de Julho de 2005. De acordo com o art. 4º, III, da Lei Complementar Estadual n. 27, de 18 de Janeiro de 1993, o grupo coordenador deve “a) elaborar a política geral de aplicação dos recursos, fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma previsto; b) recomendar ao gestor a readequação ou a extinção do fundo, quando necessário; c) acompanhar a execução orçamentária do fundo”. Pelo art. 2º da referida lei, o FASTUR objetiva apoiar e incentivar o turismo como atividade econômica e como forma de promoção e desenvolvimento de localidades.

Apesar de ser um órgão vinculado à Administração Pública, por ser uma sociedade de economia mista integrante da Administração Indireta, a sociedade não goza de todas as prerrogativas garantidas ao Estado, incluindo naquelas impossibilitadas de serem delegadas à PROMINAS o poder de polícia. Como algumas atividades exercidas pela SETUR podem envolver esse poder, como a aplicação de sanção pelo não cadastramento de prestadores de serviços turísticos, ficam essas impossibilitadas de serem transferidas à PROMINAS.

7 ANÁLISE DE ATIVIDADES DO SETOR DE TURISMO DE MINAS GERAIS

A Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais, que age em âmbito estadual em conjunto com o Ministério do Turismo, tem papéis diversos e essenciais no setor. A essa Secretaria, está vinculada a sociedade de economia mista PROMINAS, que se ocupa atualmente apenas da gestão de centros de convenções e eventos.

Pode-se ponderar sobre o potencial benefício que uma sociedade de economia mista, recebendo algumas atribuições da Secretaria, traria ao setor, levando agilidade e pensamento mercadológico a algumas atividades que não devem necessariamente ser exercidas pela Administração Direta.

Após a análise de doutrina e jurisprudências, percebe-se que há uma tendência de admissão que as sociedades de economia mista, pessoas de direito privado integrantes da Administração Indireta e, portanto, não revestidas de algumas prerrogativas da Administração Direta, possam realizar algumas atividades que envolvam o poder de polícia.

Desse modo, atos preparatórios e sucessórios do poder de polícia, não decisórios e realizados precisa e imparcialmente, são admitidos como possíveis de serem executados pelas empresas estatais.

Por isso, a fiscalização seria possível, se não houver a aplicação de sanção, que caberia ao órgão público que receberia os dados obtidos através da fiscalização.

Com vistas a apresentar as possíveis atividades que poderiam ser transferidas da SETUR a PROMINAS, deve-se levar em conta que algumas áreas da referida Secretaria não poderiam ter suas atribuições transferidas a PROMINAS.

O Gabinete, como exerce função, principalmente, de assessoramento ao Secretário de Estado, atendimento ao público e autoridades, não poderia ter suas atividades transferidas a PROMINAS, por serem ligadas ao núcleo estratégico do governo e à formulação de políticas públicas. Pelo mesmo motivo, as Assessorias, Auditoria Setorial e Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, que realizam atividades ligadas às funções de governo, relativas a procedimentos da própria Secretaria e não a sua atividade fim,

não poderiam ter suas atribuições transferidas à PROMINAS.

Já as atividades desempenhadas pela Superintendência de Fomento e Desenvolvimento do Turismo devem ser analisadas. No que concerne à elaboração e coordenação de planos e trabalhos, não se pode pensar em delegação à PROMINAS, pois é dever do Estado a formulação de políticas. Assim como também não deve caber à PROMINAS a articulação da SETUR com outros órgãos, ou mesmo propor e supervisionar a execução de contratos, convênios, etc. celebrados pela SETUR. Já no que é relativo à implantação e execução dos planos, nada impede que a PROMINAS assuma tais atividades.

As atividades desempenhadas pela Superintendência de Promoção e Marketing são em grande parte de publicidade e promoção. Assim sendo, como realiza função de promover eventos, pesquisas, marketing turístico, tais atividades seriam melhor desempenhadas pela PROMINAS. Isso porque na condição de pessoa jurídica de direito privado, os procedimentos seriam mais ágeis, como compras de materiais de divulgação, pagamento de empresas publicitárias, dentre outras, por se submeterem a regime jurídico diferente do qual se submete a SETUR.

Além disso a competência de cadastrar e fiscalizar os prestadores de serviços hoje pertencente à SETUR, já foi exercida pela PROMINAS. Como não há previsão ainda de aplicação de sanção, tal convênio poderia ser firmado com sociedade, que deveria continuar responsável pelas atribuições. Como já foi discutido, apenas atividades de exercício de poder de polícia tidos como normativos ou sancionatórios não podem ser atribuídos a esse tipo de instituição. Atividades preparatórias, sucessórias, de fiscalização ou de consentimento não são consideradas vedadas ao exercício das sociedades de economia mista. Vale ressaltar que o art. 44 da Lei Federal 11.771/2008, que é a base legal do convênio, permite a delegação de competência de cadastro e fiscalização tanto para órgãos quanto para entidades da Administração Pública como a PROMINAS.

Portanto, o âmbito de atuação da PROMINAS aumentaria e as atividades poderiam ser desenvolvidas de maneira mais eficiente, já que a empresa pode aproveitar de prerrogativas destinadas às entidades de personalidade privada, garantindo mais agilidade a processos diversos.

8 CONCLUSÃO

O Turismo é atividade de grande relevância social, cultural e econômica, consagrado, inclusive, pela Constituição (1988). Seu desenvolvimento pode trazer conseqüências benéficas para todos os âmbitos citados.

O setor reveste-se de características que incluem a possibilidade de atuação privada e pública. Ao setor público cabe o incentivo e a promoção das atividades turísticas, cabendo a execução ao setor privado. Assim, as normas aplicáveis podem ser aquelas de direito privado ou público, dependendo da relação em questão.

No estado de Minas Gerais, a sociedade de economia mista PROMINAS, vinculada à SETUR, tem desempenhado papel importante na gestão dos centros de convenções e eventos: MINASCENTRO e EXPOMINAS.

O estudo tratado no presente trabalho objetivou conhecer quais atividades do setor do turismo atualmente sob competência da SETUR não são impedidas de serem exercidas por uma pessoa jurídica de direito privado, como a PROMINAS.

O que se pode constatar da análise de doutrina e jurisprudências é que, atividades que não envolvam o efetivo exercício do poder de polícia podem ser transferidas a essas instituições, incluindo atos realizados antes e após o exercício desse poder.

Desse modo, várias atribuições da Secretaria poderiam ser transferidas a PROMINAS por não envolverem essa prerrogativa da Administração Pública Direta.

Essencialmente, as atividades de preparação, organização e divulgação de eventos e a promoção do Estado através de publicidade e propaganda poderiam ser exercidas pela PROMINAS, além da fiscalização do cadastro de prestadores de serviços turísticos, compreendidos aqui apenas os atos necessários ao suporte para a tomada de decisão. Assim, a SETUR continuaria encarregada da elaboração da política de turismo do estado, focada, desse modo, em sua função de planejamento do setor.

A contribuição que o presente trabalho pretendeu trazer para a Administração

Pública seria a análise de quais atividades, não somente do turismo, podem ser transferidas às entidades do governo, sem prejuízo de sua execução por ilegalidade de delegação. Destarte, se observados os limites impostos pela impossibilidade de execução de atividade de efetivo exercício do poder de polícia, as entidades terão menor risco de ter atuação questionada judicialmente.

Por fim, com base nas conclusões acima expostas, caso algumas atribuições da SETUR sejam transferidas à PROMINAS, sugere-se a realização de um estudo que vise aferir o fluxo de turistas no Estado de Minas Gerais.

Tal aferição permitirá concluir acerca da ocorrência ou não de um maior desenvolvimento do setor turístico, influenciado por uma gestão mais flexível realizada pela sociedade de economia mista, PROMINAS.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **A nova lei de turismo n 11.771/08 e sua aplicabilidade.** [s.l. : s.n. 200_]. Disponível em: <http://www.diogocalasans.com/artigos/artigo_sobre_nova_lei_de_%20turismo.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2010.
- ARAÚJO, Letícia Malta. **A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais: 2008 e 2009.** 2010. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. Assessoria de Comunicação. **Proposta sobre Conselho Estadual de turismo recebe veto parcial.** Belo Horizonte, [2009]. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/not_724275.asp>. Acesso em: 5 ago. 2010.
- BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. A Lei do Turismo chegou... E agora? **Jornal Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, 7 out. 2008a. Caderno Turismo. Disponível em <<http://www.cruzeirosul.inf.br/materia.php?editoria=40&id=125816>>. Acesso em 15 abr. 2010.
- BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. **Direito do Turismo: História e Legislação no Brasil e no Exterior.** 2. ed. São Paulo: Senac, 2002.
- BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. Turismo (Constitucional!?!). In: **Estudos de Direito do Turismo: perspectivas de direito comparado europeu e latino-americano.** São Paulo: IBDCTur, 2008b. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/estudos_de_direito_do_turismo.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2010.
- BARRETTO, Margarida. **Manual de iniciação ao estudo do turismo.** 9. ed. São Paulo: Papyrus, 2000.
- BARRETTO, Margarida. **Turismo e legado cultural.** 6. ed. São Paulo: Papyrus, 2006.
- BARROS, Mauro Pinheiro Alves Felipe. **A intervenção estatal no domínio econômico: o atual papel do estado na constitucionalidade democrática brasileira.** Belo Horizonte[: s.n.], 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/Doutrina/texto.asp?id=9427>>. Acesso em: 15 abr. 2010.
- BOITEUX, Bayard. **Legislação de turismo: Tópicos de direito aplicados ao turismo.** Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- BRAGA, Sérgio Jacob. **Porque a BHTRANS não pode multar.** Belo Horizonte[: s.n.], 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9106>>. Acesso em: 1 abr. 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 03 abr.2010.

BRASIL. **Decreto nº 448**, de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/113585/decreto-448-92> >. Acesso em: 18 de set. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1717 de 7 de novembro de 2002. Direito Constitucional e Administrativo. Ação direta de Inconstitucionalidade do art. 58 e seus parágrafos da Lei Federal nº 9.649, de 27.05.1998, que tratam dos dos serviços de fiscalização de profissões regulamentadas. **Diário da Justiça**, Brasília, 28 mar. 2003. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741> >. Acesso em: 27 de set. 2010.

BRASIL. **Lei nº. 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília; DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 07 set. 2010.

BRASIL. **Lei nº. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília; DF, 2009. Disponível em :< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm >. Acesso em: 07 ago. 2010.

BRASIL. **Lei nº. 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; revoga a Lei n. 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei n. 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Brasília; DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm>. Acesso em: 25 mai. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. Institucional. **O ministério**. Brasília; DF, [200_].

CALDART, Luiz Fernando. **O papel do Estado no Desenvolvimento do Turismo**. Mato Grosso [:s.n.], 2004. Disponível em: <<http://201.49.168.4/imprime.php?cid=10461&sid=22>>. Acesso em 02 abr. 2010.

CARDOSO, Patricia Pires. Descentralização das atividades estatais e a superação do conceito subjetivo de administração pública. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 51, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/2622.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

COOPER, Chris. **Turismo: princípios e práticas**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

COUTO, Renata Fátima. **Elaboração do desenho de um banco de dados para a Secretaria de Turismo do Estado de Minas Gerais**. 2000. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FERNANDES, Ivan Pereira; COELHO, Marcio Ferreira. **Economia do Turismo: Teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 2002

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, **Impacto do turismo nas finanças municipais nas regiões turísticas do Brasil**. Belo Horizonte, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GOMES, Bruno Martins Augusto; SANTOS, Antônio Carlos dos. Turismo em Minas Gerais: Uma Análise a partir da Nova Economia Institucional. In: **Congresso da SOBER**. 45., 2007. Londrina. [Londrina: s.n., 2007]. Disponível em <<http://www.sober.org.br/palestra/6/977.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2010.

IBGE (RJ). **Perfil dos municípios brasileiros 2009**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em: 15 de set. 2010.

IGNARRA, Luiz Renato. **Fundamentos do turismo**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LOBATO, Guilherme Bernard Valadares. **Análise da capacidade estatal da Secretaria de Turismo de Minas Gerais em gerir a política estadual de turismo**. 2007. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

MAMEDE, Gladston. **Direito do turismo: Legislação Específica Aplicada**. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009** Disponível em: <http://ww2.fch.fumec.br/npj/const_minasgerais.doc> Acesso em: 15 abr. 2010.

MINAS GERAIS. **Decreto 44 849, de 27 de junho de 2008.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Turismo. Belo Horizonte; MG, 2009 Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=44849&s3=2008&s4=&s5=>>. Acesso em: 12 de ago. 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Processo 2006/0025288-1, de 25 de maio de 2010. Processual Civil. Embargos de declaração. Omissões inexistentes. Contradição caracterizada. (Administrativo. Poder de polícia. Trânsito. Sanção Pecuniária aplicada por sociedade de economia mista. Impossibilidade). **Diário da Justiça Eletrônico**, Belo Horizonte, 16 jun. 2010. Disponível em <<http://www.estudodeadministrativo.com.br/jurisprudencia-poderes-administrativos.php>>. Acesso em: 23 set. 2010.

MINAS GERAIS. **Lei 13341**, de 28 de outubro de 1999. Dispõe sobre a organização da Governadoria do Estado e da Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social, cria a Secretaria de Estado de Turismo, extingue a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, cria unidades administrativas na Secretarias de Estado de Segurança Pública e da Justiça e de Direitos Humanos e dá outras providenciais. Belo Horizonte; MG, 2009. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=13341&s3=1999&s4=&s5=>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

MINAS GERAIS. **Lei 15686**, de 20 de julho de 2005. Dispõe sobre o Fundo de Assistência ao Turismo - Fastur -, criado pela Lei nº 11.520, de 13 de julho de 1994, e dá outras providências. Belo Horizonte; MG, 2009. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=15686&s3=2005&s4=&s5=>>. Acesso em: 15 de ago. 2010.

MINAS GERAIS. **Lei 18032**, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Turismo – CET. Belo Horizonte; MG, 2009. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=18032&s3=2009&s4=&s5=>>. Acesso em 19 de ago. 2010.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar 27**, de 18 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a instituição, a gestão e a extinção de fundo. Belo Horizonte; MG, 2009. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=27&s3=1993&s4=&s5=>. Acesso em: 14 set. 2010.

MIRANDA, Sonia Marly A. **O Direito do turismo**. São Paulo : [s.n.], 2008. Disponível em: <http://www.itapedigital.com.br/rol/index.php?option=com_content&task=view&id=2977&Itemid=107>. Acesso em: 18 ago. 2010.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Direito administrativo: da rigidez autoritária a flexibilidade democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

NIETO, Marcos Pinto. **Manual de direito aplicado ao turismo**. 4. ed. São Paulo: Papirus, 2004.

OLIVEIRA, Farlei Martins de. Delegabilidade do Poder de Polícia. **Revista Virtual da AGU**, ano III, n. 18, jan. 2002. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=103662&ordenacao=1&id_site=1115> Acesso em: 17 abr. 2010.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. Direito turístico: importância e marco normativo. **Evocati Revista**, n. 23, nov. 2007 Disponível em: <http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=164>. Acesso em: 9 ago. 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7. Ed.. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2007.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent X principal**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7. Ed.. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2007.

PROMINAS. **Estatuto social da Companhia Mineira de Promoções**. Belo Horizonte, 1982.

PROMINAS. **Regimento interno da Companhia Mineira de Promoções**. Belo Horizonte, 2007.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. 2007.001.39142, de 24 de setembro de 2008. Apelação. Direito Administrativo. Sociedade de Economia Mista. Delegação do poder de polícia inadmissível. **Diário da Justiça**, Rio de Janeiro, 9 de dez. 2008. Disponível em: <<http://srv85.tjrj.jus.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jsp?idDocumento=00034412328AE1CD3E2A9D263A6C86797A6F8EC40210550D>>. Acesso em: 15 de set. 2010.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. 2007.001.65093, de 15 de janeiro de 2008. Constitucional. Administrativo. Delegação de poder de polícia à sociedade de economia mista. Impossibilidade. **Diário da Justiça**, Rio de Janeiro, 25 jan. 2008. Disponível em: <

<http://srv85.tjrj.jus.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jsp?idDocumento=00033D336379E314A9341C4593FF6FE2BCFCE0D3C35D3E3A>>. Acesso em: 15 de set. 2010.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Turismo Básico**. 8. ed. São Paulo: SENAC, 2009.