

## PARECER Nº 605, DE 2016

Do PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2016 (proveniente da Medida Provisória nº 714, de 2016), que *extingue o Adicional de Tarifa Aeroportuária; amplia o limite de participação do investimento estrangeiro na aviação civil para 49% do capital com direito a voto; altera as Leis nºs 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e 12.462, de 4 de agosto de 2011; revoga as Leis nºs 7.920, de 7 de dezembro de 1989, e 8.399, de 7 de janeiro de 1992; e dá outras providências.*



RELATORA-REVISORA: Senadora  
ANGELA PORTELA

## I – RELATÓRIO

Trata-se da análise do PLV nº 13, de 2016, decorrente da tramitação da Medida Provisória nº 714, de 2016.

A Medida original continha seis artigos e tratava de duas linhas básicas de atuação: a primeira dispunha sobre a extinção do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero), e sua incorporação nas tarifas aeroportuárias cobradas pela Infraero; enquanto a segunda linha de atuação tratava de ampliar o limite de participação do capital internacional com direito a voto nas companhias aéreas brasileiras de 20% para 49%, além de permitir que este limite fosse ampliado para até 100% nos casos em que outros países se comprometessem com a mesma abertura.

Na Comissão Mista, o Relator, Deputado Zé Geraldo, introduziu várias



alterações que redundaram no PLV nº 13, de 2016. Tais alterações foram decorrentes da aprovação das Emendas de nºs 9, 10, 13, 14, 18, 23, 26, 27, 28, 30, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 42, 43 e 44, mais algumas emendas do próprio Relator.

Em síntese, tais emendas visavam a: transferir a antiga TASA (Telecomunicações Aeronáuticas SA) ao Comando da Aeronáutica; prever que a tarifa de conexão seja incidente sobre o passageiro e não sobre o proprietário ou explorador da aeronave; determinar que a extinção do Ataero não implique aumento nas multas previstas nos contratos de concessão dos aeroportos; possibilitar ao operador aeroportuário fazer a remoção de aeronaves, equipamentos e outros bens deixados nas áreas sob sua responsabilidade; permitir que a Infraero e suas subsidiárias possam atuar no exterior; prever que os recursos do FNAC possam ser utilizados para financiamento e apoio à formação de pilotos e profissionais da aviação civil, bem como para financiamento de equipamentos para aeroclubes; vedar o contingenciamento de recursos do FNAC; e prever a criação de “linhas pioneiras”, com

garantia de exploração exclusiva para as operadoras regionais, pelo período de dez anos.

Além das emendas acatadas, como dissemos, o Relator apresentou mais algumas de sua própria autoria, e que visavam a: regulamentar o intercâmbio de aeronaves e a garantir o direito dos trabalhadores brasileiros a operarem-nas quando estas forem incorporadas a empresas nacionais; garantir que independente da formação societária da empresa que venha a operar os serviços aéreos públicos concedidos esta tenha sede no Brasil e siga a legislação pátria; estipular que voos internacionais operados por empresas aeroviárias, valendo-se do direito de tráfego do Estado Brasileiro, deverão ser operados exclusivamente por tripulações brasileiras, com contrato de trabalho no Brasil; e prever a remissão dos débitos decorrentes do Ataero acumulados pela Infraero no período de 1º de dezembro de 2013 a 31 de dezembro de 2016.

No Plenário da Câmara dos Deputados, novas alterações ao PLV nº 13, de 2016, foram introduzidas por meio de destaques. Essas

modificações podem ser assim sintetizadas: revogar qualquer limite de participação ao capital estrangeiro nas empresas aéreas; retirar a palavra “exclusivamente” de comando que determina que voos internacionais operados por empresas aéreas, valendo-se do direito de tráfego do Estado Brasileiro, sejam ser operados por tripulações brasileiras; prever que as empresas concessionárias e autorizadas devem reservar até 20% de seus voos para aeroportos localizados em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento regional; suprimir a discriminação da tarifa de conexão; e prever que áreas privadas adjacentes aos aeroportos possam ter acesso controlado às pistas de táxi, pouso e decolagem mediante convênio com a autoridade administradora do aeroporto.

## II – ANÁLISE

Nossa análise será focada principalmente nas alterações introduzidas na Câmara, uma vez que o texto original da MPV foi já bastante debatido ao longo dos últimos meses. Evidentemente, isso não nos desobriga a avaliar os aspectos formais da Medida, nem a

deixar de fazer uma breve análise do texto original, além das alterações introduzidas na Comissão Mista, e que redundaram no PLV n° 13, de 2016.

Iniciando pelos aspectos formais, não há que se questionar os pressupostos constitucionais de urgência e relevância. A urgência advém tanto da grave situação financeira na qual se encontra a Infraero, administradora pública dos aeroportos diretamente a cargo da União, cujo fluxo de caixa tornou-se perigosamente deficitário após a concessão de alguns de seus maiores (e mais rentáveis) ativos, como Guarulhos ou Galeão, como da situação financeira das próprias companhias aéreas, que vêm amargando vultosos déficits em suas operações ao longo dos últimos anos, e encontram-se, portanto, em posição bastante delicada. A relevância decorre dos mesmos motivos, isto é, da gravidade da situação aqui delineada, bem como da importância da aviação civil para um país de dimensões continentais como o nosso.



Ainda com relação aos pressupostos constitucionais, deve-se frisar que a União detém competência exclusiva para legislar sobre direito aeronáutico (art. 22, I), navegação aérea (art. 22, X) e sobre transporte (art. 22, XI) e, concorrentemente, sobre direito tributário (art. 24, I). Observa-se, ainda, que os assuntos abordados na proposta não estão incluídos no rol de matérias que não podem ser tratadas por meio de medida provisória (§ 1º do art. 62 da Constituição Federal).

Da mesma forma, não há que se questionar a juridicidade, regimentalidade ou técnica legislativa da MPV. Finalizando os aspectos formais, é necessário verificar a adequação orçamentária e financeira da MPV, à luz do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN. Com vistas a atender a tal comando, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, por meio da Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 12 de 2016, elaborada nos termos do art. 19 daquela Resolução, concluiu que a MPV é adequada e compatível, pois as medidas propostas não terão impacto no ano-calendário

de 2016. Para os anos seguintes, prevê-se renúncia de receitas estimada em R\$ 1,3 bilhão, em 2017, R\$ 1,4 bilhão, em 2018, e R\$ 1,5 bilhão em 2019. Com vistas a atender ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Governo Federal afirma que essa renúncia será considerada na elaboração dos respectivos Projetos de Lei Orçamentária.

Quanto ao mérito da MPV, somos amplamente favoráveis ao texto original da Medida e às alterações introduzidas no âmbito da Comissão Mista.

Analisemos primeiro o texto original da Medida, que previa um balanço adequado frente à necessidade de financiamento das empresas aéreas e a também necessária garantia da soberania nacional. Na proposta encaminhada pela Presidente Dilma, o limite de participação do capital estrangeiro com direito a voto nas empresas aéreas era elevado de apenas 20% – um limite realmente baixo para os dias atuais – para 49% do total. Na prática, o capital internacional poderia adquirir quase que metade das

companhias aéreas nacionais, mas o controle da empresa permaneceria em nosso País, em outras palavras, as empresas não deixariam de ser brasileiras.

Por outro lado, a incorporação do Ataero às tarifas cobradas pela Infraero mostra uma engenharia bem calibrada para aumentar as receitas da empresa sem onerar os passageiros, nem inviabilizar o Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), uma vez que suas receitas vêm aumentando em função das outorgas dos aeroportos concedidos.

Na Comissão Mista, o Relator Deputado Zé Geraldo introduziu importantes modificações com vistas a garantir o direito dos trabalhadores brasileiros do setor aéreo, em face das alterações aqui analisadas.

Concordamos, também, com as alterações que permitem à Infraero repassar a antiga TASA ao comando da Aeronáutica, uma vez que não se trata de atividade finalística da empresa; concordamos também com o não rebatimento do fim do Ataero nos valores das



multas cobradas das concessionárias aeroportuárias; com a possibilidade de que os aeroportos possam retirar as sucatas que transformam seus pátios em verdadeiros cemitérios de aeronaves; com a possibilidade de que a Infraero possa atuar no exterior, reforçando seu caixa e possibilitando o investimento nos países irmãos da América Latina; com o apoio à formação de pilotos e à capacitação de aeroclubes; com o não contingenciamento de recursos do FNAC; com a criação das linhas pioneiras, de forma a estimular o desenvolvimento da aviação regional em nosso País; e, por fim, com a remissão dos débitos incorridos pela Infraero com a União, que já há algum tempo estaria retendo os valores arrecadados com o Ataero.

Na Câmara dos Deputados, foram feitos alguns avanços e um grande retrocesso no texto do PLV nº 13, de 2016. Registremos primeiro os aperfeiçoamentos: caiu a tentativa de repassar para o passageiro o custo das tarifas de conexão, hoje a cargo das empresas aéreas. Além disso, devemos louvar a emenda que garante que pelo menos 20% dos voos de cada empresa sejam

destinados a áreas mais afastadas e pouco abastecidas por voos: o transporte aéreo é serviço público e não pode ser regido apenas pela fria lógica de se obter lucro a qualquer custo.

Por fim, e mais importante, é fundamental registrar o gigantesco retrocesso que se pretende com a retirada a qualquer limitação ao controle internacional nas empresas aéreas brasileiras.

Como dissemos, o texto original da MPV, mantido no Relatório do Deputado Zé Geraldo, previa um equilíbrio justo e patriótico entre a necessidade de captação de investimentos e a necessária soberania nacional.

Ao se retirar o limite à participação do capital estrangeiro permite-se, na prática, que estrangeiros sejam os verdadeiros donos das empresas aéreas nacionais. Vários problemas decorrerão dessa opção completamente equivocada.

Em primeiro lugar, coloca-se em risco a segurança nacional, pois a frota aérea da aviação



civil é reserva mobilizável por nossas forças armadas em caso de necessidade militar. Na hipótese de um conflito, essas aeronaves podem ser retiradas rapidamente de nosso território para atender às conveniências dos governos estrangeiros na origem do capital proprietário das empresas. Nas mãos de brasileiros, estes devem seguir nossas regras, e não as regras de outros países.

Além disso, do ponto de vista econômico, estamos tentando ser mais realistas que o rei, isto é, vamos permitir uma abertura total e irresponsável que os países desenvolvidos como os Estados Unidos pregam para que os outros façam, mas nunca aplicam a si mesmos. Se essa abertura incondicional fosse realmente algo positivo, esses países estavam praticando-a e não apenas defendendo-a para os outros.

Deve-se alertar que a Presidente Dilma possibilitou que houvesse um controle de mais de 49% das empresas pelo capital de outros países, mas isso no bojo de um acordo bilateral, onde seriam negociados ponto a ponto os deveres de ambas as partes, e em que os

brasileiros também tivessem acesso a outros mercados aéreos. Abrir nosso mercado sem contrapartida, como se pretende, é até contrário ao princípio da reciprocidade que deve reger a relação entre os países.

Por outro lado, há risco palpável de que grandes empresas aéreas façam *dumping* no preço das passagens, isto é, abram subsidiárias no Brasil, e pratiquem preços muito abaixo do custo por algum tempo, apenas para levar à falência as concorrentes nacionais. Ao fim desse processo, entretanto, desfrutarão de um mercado onde poderão abusar de sua posição monopolista e praticar o preço que bem entenderem.

Outro risco é o de que o capital internacional, em busca de lucro fácil, use subsidiárias brasileiras apenas para aproveitar o fim da vida útil de suas aeronaves, isto é, usam as novas em suas sedes, e quando estas já estiverem velhas, transferem-nas para nosso país, reduzindo a qualidade e segurança do transporte aéreo brasileiro.



Ainda na busca desse lucro fácil, é também de se esperar que essas empresas queiram explorar apenas a parte mais rentável de nossa malha, deixando o resto do País desassistido. Em outras palavras, vão realizar concorrência predatória nas áreas que já são bastante atendidas, reduzindo as margens de lucro das empresas com presença nacional, o que forçará a um reajuste para cima das tarifas cobradas das demais regiões, quando não ao cancelamento de várias das linhas que não atenderem à pura lógica financeira.

Lembremos, por fim, dos casos concretos ocorridos aqui na América do Sul, quando Bolívia e Argentina tentaram essa alquimia neoliberal proposta por seus defensores. As Aerolíneas Argentinas foram compradas pela Iberia espanhola e o Lloyd Aéreo Boliviano pela antiga Vasp. Em ambos os casos, não houve melhoria alguma do serviço, mas sim queda de qualidade geral, perda de empregos e desinvestimento nas empresas adquiridas a preço de banana pelos especuladores internacionais.

### III – VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 714, de 2016. No mérito, votamos por sua aprovação na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2016, da Comissão Mista, com as alterações realizadas na Câmara dos Deputados, e rejeitada a Emenda nº 11 à MPV.

Sala da Comissão,

, Presidente

  
, Relatora-  
Revisora

