

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO DE JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI N. 7.199/02

“Dispõe sobre o adicional tarifário para a suplementação de linhas aéreas regionais”.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Zenaldo Coutinho

VOTO EM SEPARADO: Deputado Regis de Oliveira

Trata-se de projeto que cria adicional sobre o valor da tarifa dos bilhetes de passagem vendidos referentes às linhas aéreas regulares domésticas não suplementadas. O produto da arrecadação do adicional será recolhido pelas empresas aéreas e utilizado exclusivamente na suplementação de linhas aéreas regionais.

Aprovado o projeto no Senado da República veio à Câmara e recebeu parecer favorável do digno deputado Zenaldo Coutinho.

É o relatório.

O tema é dos mais desconhecidos pela teoria do direito financeiro. Em verdade, há discussão se o referido adicional é taxa ou contribuição ou, então, preço público (no dizer de alguns financistas).

O que se deve colocar de antemão é se o transporte aéreo é ou não um serviço público. Este, na concepção dos autores, tem sido visto como a prestação de atividade materialmente usufruível, sob regime de direito público (Celso Antonio). Ao estabelecer o art. 21 da Constituição Federal que compete à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão “a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária” (letra e do inciso XII do ad. 21), instituiu uma atividade obrigatória. Como tal, presta comodidade usufruível, que é o transporte aéreo. É o que já analisei (“Curso de direito financeiro”, RT, 2006, pág. 200).

No mesmo texto afirmo que “quando, pois, a Constituição Federal fala que ‘compete à União’, outra coisa não está falando senão que tem ela o dever ou poder-dever de atingimento das finalidades que o ordenamento arrola” (ob. cit., pág. 50). Assim, “quando o Estado, através de seu instrumento de criação, determina a prestação de certa atividade, há serviço público, que é dever” (ob. cit., pág. 51).

Fixada a premissa de que de serviço público se cuida, resta indagar o que se cobra pela prestação de tal serviço. Dispõe o art. 145, inciso II que são devidas

“taxas ...pela utilização, efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”. Por tal artigo, a prestação de serviços de navegação aérea seria remunerada por taxas, isto é, pela utilização efetiva de serviços públicos específicos e divisíveis. Na medida em que se compra um bilhete aéreo você está pagando pela comodidade de ter um serviço a sua disposição.

Tem-se que, em se tratando de prestação de serviços públicos, a remuneração correspondente operará por taxa, sempre que o prestador for o Estado ou entidade que o represente ou que lhe faça as vezes.

De outra parte, quando o Estado pretende prestar seus serviços e podendo fazê-lo, como é o caso em análise, mediante concessão, permissão ou autorização, na exata dicção do inciso II do art. 21 da Constituição da República, a incidência da norma se desloca para outro dispositivo, qual seja, o art. 175 da mesma Carta, ao estabelecer que “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Vê-se que o universo de incidência difere entre a dicção do inciso II do art. 145 e do art. 175. São mundos diferentes. No primeiro caso, se o prestador de serviços é o Estado ou quem lhe faça as vezes (entidade por ele criada e destinada a prestar serviços) a contraprestação aos serviços que ela irá prestar só poderá ser taxa. O conceito de preço nasce e surge, independentemente de ser ou não tarifado, quando se fala em permissão ou concessão de serviços públicos. Hipótese esta que é cuidada pelo disposto no art. 175 da Constituição da República.

Cai por terra o argumento de que se cuida de contribuição, nos moldes do art. 149, uma vez que não se cuida de intervenção no domínio econômico, nem de intervenção no interesse de categorias profissionais ou econômicas. Não se tratando de contribuição social ou de intervenção no domínio econômico, O Supremo Tribunal Federal entendeu que há contribuição referida no adicional de tarifa portuária (RE 276.541-4, rei. Min. Moreira Alves). Ora, se a União objetiva valorizar seu patrimônio, ainda que esteja mediante concessão de uso a empresa privada, a natureza jurídica é de preço, uma vez que se cuida de exploração patrimonial do Estado e não prestação de serviços.

Afasta-se, de plano, a natureza jurídica de contribuição.

Taxa não é, porque as empresas aéreas são entidades concedidas do poder público. Logo, não há exploração direta do Estado, nem através de empresas criadas por ele. Por consequência, o valor a ser cobrado e rotulado de “adicional tarifário” é mero preço, que irá incidir sobre o valor da tarifa dos bilhetes de passagem.

Em se cuidando de navegação aérea concedida pelo Poder Público, a contraprestação só pode ser remunerada por preço e, como tal, o adicional somente poderá ser preço.

A conclusão a que se chega decorre da compreensão de que, enquanto na prestação da atividade direta ou indireta há, de um lado o Estado x usuário.

Logo, relacionamento linear; de outra parte, na concessão, intervém um terceiro. Assim, há o Estado (titular do serviço), o usuário (beneficiário) e o concessionário (que busca o lucro).

Como o produto da arrecadação será utilizado “exclusivamente na suplementação de linhas aéreas regionais”, o que poderia envolver violação ao princípio orçamentário da não vinculação (inciso VI do art. 167), em se cuidando de preço, é possível fazer a destinação específica.

Por conseqüência, não há obstáculo a que possa ser aprovado o parecer, da forma em que se encontra, por não haver matéria tributária em jogo, o que faria incidir o princípio da anterioridade.

No texto que escrevi e já mencionado, falta a análise da concessão de serviços, valendo a parte geral estudada. E que se foi categórico em se afirmar a natureza tributária da exigência, uma vez que não se fez a distinção entre prestação direta de serviços e prestação concedida.

No caso, em se cuidando de concessão de serviços, resta reconhecer a natureza de preço, o que inibe qualquer dificuldade de ordem jurídica, na aprovação do projeto.

Na hipótese de se entender diferentemente, isto é, de que de tributo se cuida, basta alteração no último dispositivo para inserir a vigência a partir do exercício seguinte àquele em que entrar a lei em vigor.

E meu voto,

Sala das Comissões, 13 de março de 2007.

REGIS DE OLIVEIRA
Deputado Federal