

PARECER Nº 36, DE 2014 - CN

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 652, de 28 de julho de 2014, que *cria o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional*.

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise da Medida Provisória nº 652, de 28 de julho de 2014, que “cria o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional”.

Seu objetivo é criar um programa governamental de estímulo ao desenvolvimento da aviação regional no País. Para isso, abre a possibilidade para utilização de subvenções econômicas para o pagamento de tarifas aeroportuárias, de navegação aérea, do Adicional de Tarifa Aeroportuária em aeroportos considerados regionais e para o financiamento de parte dos custos dos próprios voos com origem ou destino nesses aeroportos (art. 4º).

A Medida Provisória foi elaborada como lei esparsa e, portanto, não altera nenhuma legislação vigente, embora faça referência à Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, que “dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências”, e à Lei nº 7.920, de 7 de dezembro de 1989, que “cria o Adicional de Tarifa Aeroportuária, e dá outras providências”.

Em síntese, a MPV nº 652, de 2014, apresenta as seguintes inovações:

- a) cria o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional – PDAR (art. 1º).



SF/14741.69085-08

Página: 1/20 05/11/2014 14:57:00

dad9e5becdef6f675695341eeabfeb2d019bb17e

b) estabelece a figura dos aeroportos e rotas regionais: aeroportos regionais são aqueles de “pequeno e médio porte”, de acordo com parâmetros de movimentação de passageiros a serem definidos em regulamento, ao passo que rotas regionais são aquelas com origem ou destino nesses aeroportos (art. 2º).

c) define, no art. 3º, os objetivos do PDAR.

d) cria a possibilidade de subsídios à operação das rotas regionais e ao custo total de algumas das tarifas aeroportuárias dos aeroportos regionais, bem como do Adicional de Tarifa Aeroportuária sobre elas incidente. As tarifas cobertas pelo subsídio são:

I - Tarifa de embarque;

II - Tarifa de pouso;

III - Tarifa de permanência;

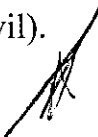
IV - Tarifa de conexão;

V - Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota;

VI - Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios-Rádio à Navegação Aérea em Área de Controle de Aproximação; e

VII - Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios-Rádio à Navegação Aérea em Área de Controle de Aeródromo.

e) estabelece as demais regras de funcionamento do Programa, como a fonte de recursos orçamentários (Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC); confere ao Poder Executivo a competência para regulamentação do PDAR; define o órgão responsável por sua gestão (Secretaria de Aviação Civil – SAC); e possibilita a delegação da fiscalização do programa à ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil).



A vigência dos dispositivos contidos na Medida Provisória analisada é imediata, de acordo com seu art. 8º.

Conforme a Exposição de Motivos (EM) nº 00009/2014 SAC MF MP, de 17 de julho de 2014, que acompanha a MPV nº 652, de 2014, a alteração legislativa tem como finalidade “aumentar o acesso da população brasileira ao modal aéreo, melhorar a integração de comunidades isoladas e o acesso a regiões com potencial turístico, além de aumentar a quantidade de cidades e rotas atendidas regularmente pelo transporte aéreo”.

Foram apresentadas 85 emendas à MPV nº 652, de 2014, cuja análise passamos a realizar.

As emendas de nºs 8, 10, 11, 12, 14, 15, 23, 27, 37, 48 e 49 não guardam relevância temática com o texto da MPV, logo devem ser rejeitadas previamente.

As emendas de nºs 7, 9, 13, 16, 20, 36, 52, 62, 64, 65, 66, 67, 74, 82, 83 e 84, embora tratem de assuntos ligados à aviação, guardam fraca relevância temática com o texto da MPV, em outras palavras, não tratam diretamente de aviação regional. Da mesma forma que no caso anterior, também as rejeitaremos previamente – independentemente de seu mérito, uma vez que entendemos que o caminho mais adequado para sua tramitação é por meio de proposições específicas para os assuntos ali dispostos.

As emendas de nºs 32 e 57 são inconstitucionais. A primeira por retirar a exigência de que os recursos do PDAR estejam previamente dispostos no Orçamento, e a segunda por seu caráter autorizativo.

As emendas nºs 26, 47, 56, 63, 68, 69 e 70 propõem comandos ou programas que já são permitidos ou que já existem pela legislação vigente, razão pela qual não foram acatadas.

Outro conjunto de emendas trata da duração do PDAR. São as emendas de nºs 3 (retira a delegação para o regulamento definir o prazo de duração do programa), 4 (15 anos, renováveis), 29, 41, 58 (5 anos, renováveis) e 81 (10 anos). Como veremos a seguir, acatou-se a proposta de estipulação de um prazo de 5 anos, renováveis uma única vez por igual período, para o programa.



As emendas nºs 34, 35 e 79 visam a definir melhor os parâmetros do PDAR ou reduzir a discricionariedade do Executivo para estabelecer seus parâmetros e, por esse motivo, serão acatadas no todo, ou em parte.

As emendas nºs 17, 18, 39, 44, 50, 51, 77 e 85 visam a alterar os objetivos do PDAR (Art. 3º).

As emendas nºs 19 e 46 visam a incluir o transporte de carga como critério para subvenção do PDAR.

As emendas nºs 21 e 80 visam a obrigar ao Executivo elaborar relatórios acerca do andamento do PDAR.

As emendas nºs 28 e 60 concedem isenção fiscal aos valores repassados a título de subvenção econômica pelo PDAR.

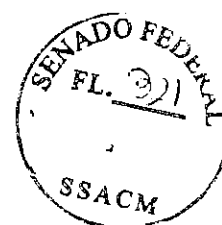
A emenda de nº 1 proíbe a subvenção do PDAR a empresas que operem rotas não regionais.

A emenda nº 2 visa a determinar prazo para a regulamentação do PDAR.

A emenda nº 5 visa a determinar que todos os aeroportos da Amazônia legal sejam considerados regionais. Na mesma linha, as de nºs 38 e 61 determinam, respectivamente, que o Aeroporto de Ribeirão Preto e os aeroportos de Parnaíba e de São Raimundo Nonato sejam considerados regionais.

A emenda nº 6 visa a determinar que tanto os aeroportos públicos como os privados inscritos no PDAR tenham isonomia no que se refere a taxas e impostos cobrados.

A emenda nº 22 determina que quando haja mais de um interessado em obter subvenção em determinada rota, pelo menos dois sejam elegíveis para seu recebimento.



A emenda nº 24 determina que a prioridade para o recebimento de subvenção será dada às localidades que já possuam pistas e aeroportos em processo de homologação.

A emenda nº 25 visa a especificar que a regularidade fiscal de que trata o dispositivo emendado deve contemplar os componentes “tributário e não-tributários”.

A emenda nº 30 cria limitações acerca do número de passageiros subvencionados por aeronaves.

As emendas nº 31 e nº 59 determinam que as subvenções do PDAR sejam pagas por voo realizado, e em cadência mensal.

A emenda nº 33 determina que a subvenção seja concedida em função da planilha de custos das empresas.

A emenda nº 40 amplia o rol de componentes subsidiáveis pelo PDAR, para incluir os custos operacionais de embarque e desembarque das aeronaves.

A emenda nº 42 determina que, no caso de municípios atendidos por mais de um aeroporto, as subvenções sejam concedidas apenas para voos com origem ou destino em aeroportos administrados ou operados por empresas que contribuam na modalidade de outorga ao FNAC.

A emenda nº 43 limita a concessão de subvenções a rotas que não tenham sido operadas por voos comerciais regulares nos últimos doze meses.

A emenda nº 45 determina prazo mínimo de um ano para que as empresas que aderirem ao PDAR se adaptem às normas do programa.

A emenda nº 53 acrescenta novo artigo à MPV para determinar a criação das "Linhas Pioneiras", com garantia para exploração exclusiva para as operadoras regionais, pelo período de 10 anos.



A emenda nº 54 inclui a possibilidade de concessão de subvenções para “de vôos não regulares domésticos para aeronaves de categoria TPX”.

A emenda nº 55 estipula que o PDAR contemple ações em todas as regiões do país, levando-se em consideração a extensão territorial, a população e a quantidade de Aeroportos Regionais em funcionamento em cada um dos Estados da Federação e no Distrito Federal.

A emenda nº 71 dispõe que serão habilitadas e priorizadas na concessão de subvenções os processos de autorização nas localidades que disponham de plano diretor aprovado.

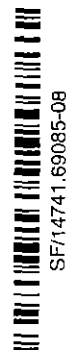
A emenda nº 72 altera a definição de aeroporto regional para incluir a expressão “público ou privado de uso público”.

A emenda nº 73 altera o art. 1º para determinar que as receitas provenientes das fontes de arrecadação que trata o artigo não possam ser retidas no Tesouro Nacional para fins de lastro financeiro com vistas a constituir superávit primário.

A emenda nº 75 determina que sejam priorizadas, na concessão de subvenções, a exploração de novas rotas em relação ao aumento da frequência de números de voos em rotas já operadas regularmente.

A emenda nº 76 determina parâmetros de movimentação anual de passageiros para fins de classificação como aeroporto regional e impõe limitações ao número de passageiros subsidiados por voo.

A emenda nº 78 Proíbe a União de repassar ao FNAC, direta ou indiretamente, títulos da dívida pública mobiliária federal para compor as dotações do orçamento anual ou os eventuais créditos adicionais necessários à execução das despesas desse Fundo.



II – ANÁLISE

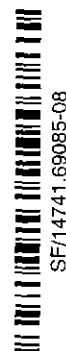
Em primeiro lugar, será analisada a constitucionalidade da MPV nº 652, de 2014, em particular quanto ao atendimento dos pressupostos de relevância e urgência determinados no art. 62 da Carta Magna.

Não há dúvidas quanto à relevância do tema. De fato, nos últimos anos, o país presenciou uma diminuição no número de aeroportos e, consequentemente, de municípios atendidos pelo transporte aéreo regular. Há inúmeras causas para essa diminuição: desde o sucateamento da infraestrutura para o recebimento de voos em aeroportos regionais até os altos custos operacionais das empresas aéreas – decorrentes da alta carga tributária incidente no setor e da forma de precificação do querosene de aviação (QAv) adotada pela Petrobrás, que é monopolista nesse mercado. Nesse sentido, é louvável que o tema tenha destaque nas discussões do Parlamento.

Por outro lado, o mesmo pode ser dito acerca do pressuposto de urgência, que é justificada pela diminuição de localidades atendidas pelo transporte aéreo regular de passageiros. De fato, segundo informa a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR), pouco mais de 180 aeroportos foram atendidos por transporte aéreo regular de passageiros em 1999, número que havia se reduzido para 130 no ano passado. Destaque-se que essa diminuição afronta o ditame constitucional inscrito no Art. 3º, inciso III, que determina que um dos objetivos da República seja justamente o de diminuir as desigualdades regionais em nosso País.

Ainda quanto à constitucionalidade, observa-se que os assuntos tratados na MPV não estão incluídos no rol das matérias que não podem ser tratadas por meio de instrumento dessa natureza (§ 1º do art. 62 da Constituição Federal). Além disso, a Carta Magna determina que compete, privativamente, à União legislar sobre navegação aérea (art. 22, X) e sobre transporte (art. 22, XI).

No tocante a adequação orçamentária e financeira, a MPV nº 652, de 2014, atende ao disposto no caput do art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), e ao art. 19 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que exigem a existência de “lei específica” para autorizar a concessão de subvenções econômicas a empresas de fins lucrativos.



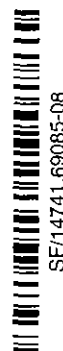
Por outro lado, não atende aos requisitos do art. 16 da LRF, que determina que a criação de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de: “ i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; ii) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”.

Sob o ponto de vista social, essa situação é preocupante, uma vez que impossibilita a realização de análise de custo-benefício do PDAR. Sob o ponto de vista das contas públicas, tal cenário é igualmente problemático, uma vez que se desconhece o impacto que o PDAR terá no Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC).

Nunca é demais lembrar que, conforme o Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013, o FNAC tem como um de seus objetivos “a realização de investimentos em infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil em modernizações, construções, reformas, ampliações, inclusive por meio da aquisição de bens e equipamentos e contratação da prestação de serviços”. Por se tratar de uma simples transferência de recursos, é natural que seja mais simples ao governo gastar com subsídios do que investir em infraestrutura. Corre-se o risco, assim, de que grande parte dos recursos disponíveis no FNAC para investimento em infraestrutura seja redirecionado para o pagamento de subvenções.

De modo a evitar que isso ocorra, recomendamos que se determine um teto orçamentário para o programa como proporção dos recursos disponíveis no FNAC. Nesse sentido, sugerimos a alteração da redação do art. 4º para determinar que o pagamento de subvenções, no âmbito do PDAR, possa utilizar até 20% dos recursos disponíveis no FNAC. Consequentemente, sugerimos a exclusão do art. 5º, cujo conteúdo foi trasladado ao *caput* do art. 4º.

Segundo a Secretaria de Aviação Civil, a previsão de arrecadação do FNAC, em 2015, é de R\$ 4,2 bilhões. Caso o teto seja estabelecido em 15%, haverá disponibilidade orçamentária de aproximadamente R\$ 840 milhões para serem investidos no PDAR no ano que vem. Esse valor é superior aos R\$ 500 milhões propostos pelo Poder Executivo no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2015. Além disso, como a previsão de arrecadação é crescente, em 2020, o FNAC chegaria a R\$ 5,8 bilhões e os recursos do PDAR a mais e R\$1,1 bilhão, existindo, assim, margem para um



crescimento gradual do programa. Essa medida torna possível o cálculo da estimativa orçamentário-financeira do programa, atendendo, assim, os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

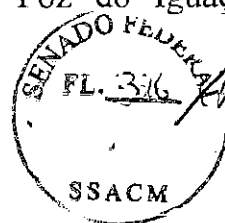
Quanto ao mérito, é louvável a preocupação do Governo Federal no sentido de estimular o crescimento da aviação regional no país. Contudo, entendemos que o texto enviado possui um caráter demasiadamente genérico, omitindo diversas características essenciais de um programa de subvenções econômicas: a definição de aeroporto regional, as regiões a serem prioritariamente atendidas, a vigência do programa, os critérios para concessão dos subsídios, entre outros. A ser mantido intacto o conteúdo da Medida Provisória enviada, todas essas discussões passariam ao largo do Congresso Nacional, sendo definidas posteriormente “nos termos de regulamento” a ser editado pelo Poder Executivo.

De início, sugerimos que seja alterada tanto a definição de aeroporto regional (art. 2º, inciso I) como alguns dos objetivos do programa (art. 3º). Essas alterações dar-se-iam no sentido de conferir maior foco ao PDAR, assegurando que os recursos públicos sejam direcionados a atividades que impliquem maior retorno social.

Como se nota da leitura do art. 2º, o texto proposto confere discricionariedade praticamente total para que o Poder Executivo defina quais aeroportos serão beneficiados pelo PDAR. Não se impõe qualquer critério ou limite ao regulamento que venha a ser editado. Assim, em tese, mesmo aeroportos que operam em grandes cidades do País poderiam ser qualificados como “regionais” e, como tal, qualificarem-se para o recebimento de voos subsidiados.

Essa possibilidade é reforçada pelo fato de o Poder Executivo ter incluído, entre os objetivos do PDAR, “facilitar o acesso a regiões com potencial turístico”. Ora, praticamente todas as regiões do país podem ser incluídas nesse critério. Aliada à falta de definição de aeroporto/rota regional, esse objetivo faculta ao governo conceder subsídios mesmo a rotas comercialmente viáveis.

Para sanar esse problema, sugerimos delimitar os aeroportos que podem ser qualificados como regional àqueles com baixa densidade de tráfego (até 600 mil passageiros por ano). Dessa forma, conferir-se-ia inegável mérito social ao programa proposto. Entre subsidiar voos para um aeroporto médio razoavelmente desenvolvido, como Foz do Iguaçu ou



Uberlândia, e voos para pequenas cidades do Norte ou do Nordeste do país, não há dúvidas sobre qual alternativa resultaria em maior ganho social. Adicionalmente, sugerimos que o critério para Amazônia Legal seja diferenciado, permitindo, nesse caso, que aeroportos até 800 mil passageiros por ano possam se qualificar para o recebimento de subvenções. Essa diferenciação justifica-se pelas características peculiares da região, que tornam o transporte aéreo um meio indispensável de integração de comunidades isoladas e de transporte de bens fundamentais.

Em consonância com a definição sugerida de aeroporto regional, propomos alterações no art. 3º com a finalidade de delimitar melhor os objetivos do programa. No inciso I do art. 3º, sugerimos que, na concessão das subvenções, sejam priorizadas as regiões menos desenvolvidas do país. Propomos, ademais, a retirada da expressão “e o transporte de bens fundamentais, como alimentos e medicamentos” do inciso II do art. 3º. Embora seja inegável a importância do transporte aéreo de bens fundamentais a algumas regiões do país, deve-se notar que todo o PDAR foi concebido como um programa voltado à incentivar o incremento no tráfego regular de passageiros. A permanência da expressão mencionada poderia gerar confusões no entendimento do comando legal, levando a interpretação de que também o transporte de cargas seria passível do recebimento de subsídios no âmbito do PDAR.

Incluímos, ainda, no inciso III do art. 3º a expressão “observado o disposto no inciso I”, com a finalidade de esclarecer que, também no incentivo a regiões com potencial turístico, deve-se respeitar a prioridade conferida a regiões menos desenvolvidas no país. Finalmente, recomendamos a retirada dos incisos IV e V do art. 3º, por se mostrarem redundantes, tendo seus propósitos abrangidos pela alteração proposta no inciso I do mesmo artigo.

Acreditamos, ainda, ser importante uma priorização adicional das rotas subvencionadas. Para isso, recomendamos que, no mínimo, 50% dos recursos do programa sejam destinados a novas rotas. Com isso, garante-se que o PDAR seja direcionado efetivamente à expansão do transporte aéreo regular no país, integrando localidades isoladas à malha nacional e garantindo maior retorno social aos recursos públicos despendidos. Não vemos razão para que o Poder Público opte por subvencionar majoritariamente rotas que já estejam em operação, ou seja, que já se mostraram comercialmente viáveis.

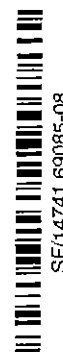


A MPV nº 652, de 2014, não trouxe, ademais, qualquer informação sobre a forma de concessão de subvenção econômica prevista pelo Poder Executivo. Mais uma vez, relega-se à regulamentação do PDAR essa tarefa. Contudo, a forma de concessão de subsídio constitui característica essencial do programa.

Um exemplo de como a forma de concessão de subsídios pode transformar um programa inicialmente meritório em um volume massivo de recursos públicos despendidos de forma socialmente injustificável é o programa norte-americano de concessão de subsídios à aviação regional, denominado *Essencial Air Service* (EAI). Criado em 1978, com previsão de duração de 10 anos e com orçamento de US\$ 7 milhões, o programa tinha como objetivo oferecer a pequenas comunidades rurais um período razoável de adaptação à desregulamentação do mercado aéreo norte-americano promovida naquele mesmo ano. A ideia era que, após esse período, ou as rotas se tornariam sustentáveis economicamente ou deixariam de ser operadas.

Essas pretensões iniciais foram distorcidas, o que acabou por criar um programa com orçamento superior a US\$ 200 milhões, que subsidia voos para mais de 150 pequenos aeroportos do país, muitas vezes localizados em municípios distantes menos de 100 quilômetros de aeroportos não subsidiados. A forma de concessão dos subsídios gerou diversas situações absurdas: conforme reportagem do *New York Times* de 2006, o número médio de passageiros em cada voo subsidiado era de apenas três. Muitas vezes, o custo do subsídio por passageiro e por trecho voado ultrapassava US\$ 1.000. Reportagem da *Associated Press*, por sua vez, cita como exemplo a cidade de Ely, na qual os passageiros pagam de US\$70 a US\$90 dólares por uma passagem somente de ida, sendo esse valor complementado por um subsídio de mais de US\$ 4 mil dólares. Em 2010, somente 227 passageiros voaram a partir de Ely, a um custo de quase US\$ 2 milhões em subsídios.

O programa americano de subsídios é um exemplo de como a falta de critérios para concessão das subvenções, de um limite orçamentário para o programa e de um prazo de duração bem definido levam a distorção de uma iniciativa inicialmente meritória, comprometendo um grande volume de recursos públicos em projetos de valor social questionável. Como naquele País o subsídio é pago por voo, muitas vezes as empresas realizam determinado trecho sem nenhum passageiro a bordo, de forma a garantir o recebimento do subsídio.



De forma a evitar a repetição desses equívocos no programa brasileiro, sugerimos uma série de alterações no inciso III do art. 4º. Em primeiro lugar, define-se que o subsídio deverá ser pago “por passageiro transportado em voos diretos nas rotas regionais”. Além disso, limita-se a subvenção até “metade dos assentos disponíveis na aeronave”. Com isso, busca-se limitar o alcance da subvenção, vinculando a sua concessão ao transporte efetivo do passageiro e garantindo que não sejam utilizados recursos públicos em voos com poucos - ou nenhum - passageiros.

Recomendamos, ainda, a retirada da expressão “entre outros critérios, o tipo de aeronave”, em atenção à emenda nº 79, também do Senador Ricardo Ferraço. A expressão “entre outros critérios” confere amplitude excessiva ao comando legal, facultando ao regulamento do PDAR estabelecer quaisquer restrições à concessão das subvenções, ainda que não previstas expressamente em lei. Por motivo semelhante, sugerimos a retirada da expressão “e com base em condições e parâmetros estipulados pelo Poder Executivo” do §1º do art. 4º da MPV 652, de 2014.

Além disso, não nos parece razoável que se inclua o “tipo de aeronave” como um dos critérios seletivos às rotas regionais que poderão receber o subsídio. Deve-se notar que, na maioria das vezes, as empresas aéreas especializam-se em um tipo – ou em uma marca – de aeronave. A título de exemplo, a Gol Linhas Aéreas tem sua frota composta por Boeings 737-700 e 737-800, a Tam Linhas Aéreas atua majoritariamente com aeronaves Airbus e a Azul Linhas Aéreas com aeronaves Embraer e ATRs. Logo, permitir que o Poder Público restrinja o tipo de aeronave autorizada a receber a subvenção econômica significa facultar-lhe o poder de escolher a(s) empresa(s) que receberá(ão) os subsídios. Trata-se de uma clara afronta aos princípios constitucionais da impessoalidade e da livre iniciativa. Em última instância, o importante é que os voos sejam realizados e que localidades remotas sejam integradas à rede aeroportuária nacional. Pouco importa se a empresa irá realizar o serviço com a aeronave A ou B.

Recomendamos, ainda, a alteração da redação do § 6º do art. 4º, além da inserção de dois parágrafos adicionais. A primeira mudança visa reforçar a necessidade de que as empresas que recebam subvenções no âmbito do PDAR estejam em situação regular no tocante as suas obrigações com o Poder Público. Assim, além da regularidade fiscal originalmente exigida no § 6º, acrescentou-se a exigência de comprovação de regularidade no pagamento de tarifas aeroportuárias e de navegação aérea previstas nos arts. 3º e 8º da



Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, e do Adicional de Tarifa Aeroportuária de que trata a Lei nº 7.920, de 7 de dezembro de 1989.

O § 7º visa reforçar o conteúdo do inciso IV do art. 3º, impedindo que o Poder Público opte pela empresa A ou B para o recebimento do subsídio em determinada rota e assegurando, assim, o respeito aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência. Dessa forma, ao mesmo tempo em que se evita o surgimento de monopólios artificiais em rotas regionais, restringe-se a capacidade do Poder Público conferir tratamento preferencial a determinada empresa.

Já § 8º determina que sejam priorizadas, na concessão de subvenções, a exploração de rotas na região da Amazônia Legal, que se trata, justamente, da região com menor densidade de tráfego aéreo do país. Com isso, busca-se reforçar o disposto no inciso I do art. 3.

Incluiu-se, ainda, o inciso V no art. 5º (originalmente, art.6º) , que determina que, na regulamentação do PDAR, seja prevista a periodicidade do pagamento das subvenções às empresas aéreas. Com isso, busca-se garantir um fluxo financeiro regular às empresas, conferindo maior previsibilidade ao PDAR e aumentando os incentivos à adesão ao programa. Além disso, em atendimento a emenda nº 77, do Senador Ricardo Ferraço, acrescentamos o parágrafo único ao artigo, com vistas a garantir que a regulamentação do PDAR observe os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência no mercado brasileiro de transporte aéreo regional.

Nota-se, ademais, no texto originalmente proposto, a ausência de previsões legais que confirmam transparência ao programa, obrigando o Poder Executivo a prestar contas à sociedade no tocante aos recursos empregados e aos resultados alcançados. Nesse sentido, acreditamos ser de fundamental importância a inserção no diploma legal do art. 7º proposto, que obriga a SAC/PR a divulgar relatório anual com informações sobre a execução do PDAR.

A MPV nº 652, de 2014, é também silente com relação à vigência do programa. A opção adotada é, novamente, conferir ao Poder Executivo a competência para estipular o prazo de duração do PDAR (originalmente art. 6º, inciso IV).

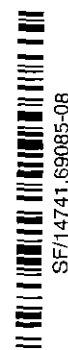
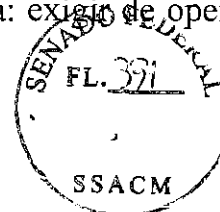


Assim como no caso da definição do serviço a ser subvencionado, acreditamos ser fundamental a determinação da vigência do programa na própria lei. Essa determinação é essencial tanto sob o ponto de vista do Poder Público, que somente assim poderá estimar com maior precisão o custo do programa para a sociedade, quanto sob o ponto de vista do setor privado, que dessa forma poderá efetuar seu planejamento de curto e médio prazo com maior previsibilidade.

Dessa maneira, nossa sugestão é que a lei fixe o prazo de vigência do PDAR em cinco anos, facultada uma única renovação por igual período. Acreditamos que esse prazo seja suficiente para permitir uma avaliação do programa por diversos setores da sociedade, representados no Congresso Nacional. Além disso, nos parece um prazo suficiente para que as empresas amortizem o investimento que eventualmente venham a fazer para atender novas rotas regionais no âmbito do PDAR. Nesse sentido, acrescentamos ao texto da lei o art. 8º em substituição ao inciso IV do art. 5º (originalmente, inciso IV do art. 6º). Atende-se, assim, as emendas nº 29, do Senador Walter Pinheiro, nº 41, do Deputado Carlos Zaratini, nº 58, da Senadora Ana Amélia, e nº 81, do Senador Ricardo Ferraço.

Sugerimos, ainda, em atendimento às emendas nº 28, do Senador Walter Pinheiro, e nº 60, da Senadora Ana Amélia, a inclusão do art. 9º, que prevê que as subvenções econômicas do PDAR não sejam computadas para fins de determinação da base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Jurídica, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins e da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta. De fato, não nos parece razoável que o montante do subsídio efetivamente concedido pelo Poder Público às empresas aéreas seja significativamente reduzido pela cobrança de carga tributária sobre esses recursos.

Por fim, propomos a inclusão do art. 10, que faculta à autoridade de aviação civil a edição de regulamento específico para a região da Amazônia Legal, adequando suas operações às condições locais, com vistas a promover o fomento regional, a integração social, o atendimento de comunidades isoladas, o acesso à saúde e o apoio a operações de segurança. Tal medida nos parece fundamental ao sucesso do PDAR, uma vez que um dos principais problemas à expansão do transporte aéreo na Amazônia Legal está relacionado, justamente, à infraestrutura aeroportuária. Ao permitir a edição de regulamento específico para a região, que respeite características e peculiaridades regionais, corrige-se um problema que há muito permeia a legislação do setor de aviação civil brasileiro, qual seja: exigência de operadores



aeroportuários situados em localidades menos favorecidas social, geográfica e economicamente os mesmos requisitos técnicos de aeroportos localizados em regiões mais desenvolvidas do país. Desde que respeitadas as exigências de segurança dos passageiros e tripulantes, a edição de regulamentação específica para a Amazônia Legal constitui condição essencial para o desenvolvimento do transporte aéreo na região.

Com o intuito de aperfeiçoar a proposta, oferecemos um substitutivo ao texto original, que inclui todas as mudanças sugeridas nesse parecer.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **admissibilidade** e pela adequação econômico-financeira da Medida Provisória nº 652, de 2014, e, no mérito, pela sua **aprovação**, acatadas, total ou parcialmente, as emendas nºs 3, 21, 22, 28, 29, 30, 34, 41, 58, 60, 75, 76, 77, 79, 80, com as alterações redacionais necessárias, e rejeitadas as demais, na forma do seguinte projeto de lei de conversão:

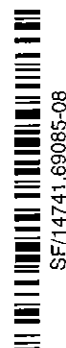
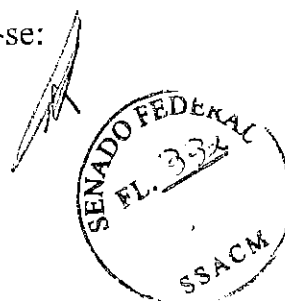
PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2014

Cria o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica criado o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional - PDAR, conforme o disposto nesta Lei.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:



PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 17, DE 2014

Cria o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica criado o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional - PDAR, conforme o disposto nesta Lei.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - aeroporto regional - aeroporto de pequeno ou médio porte, com movimentação anual (passageiros embarcados e desembarcados) inferior a 600 mil passageiros; e

II - rotas regionais - voos que tenham como origem ou destino aeroporto regional.

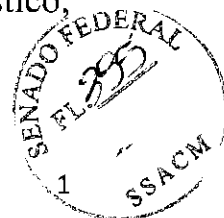
Parágrafo único. Na região da Amazônia Legal, o limite de que trata o inciso I será ampliado para 800 mil passageiros por ano.

Art. 3º O PDAR tem como objetivos:

I - aumentar o acesso da população brasileira ao sistema aéreo de transporte, com prioridade aos residentes nas regiões menos desenvolvidas do País, considerando tanto o aumento do número de municípios e rotas atendidos por transporte aéreo regular, como o número de frequências das rotas regionais operadas regularmente;

II - integrar comunidades isoladas à rede nacional de aviação civil, no intuito de facilitar a mobilidade de seus cidadãos; e

III - facilitar o acesso a regiões com potencial turístico, observado o disposto no inciso I.



Art. 4º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, limitada à utilização de até 30% dos recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil, a ser destinada diretamente às empresas aéreas regularmente inscritas no PDAR, para:

I - pagamento dos custos relativos às tarifas aeroportuárias e de navegação aérea previstas nos arts. 3º e 8º da Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, para os aeroportos regionais de que trata o inciso I do *caput* do art. 2º;

II - pagamento dos custos correspondentes ao Adicional de Tarifa Aeroportuária de que trata a Lei nº 7.920, de 7 de dezembro de 1989; e

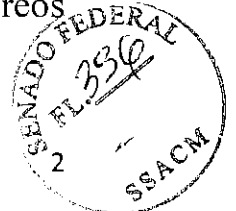
III - pagamento de parte dos custos de até 60 passageiros transportados em voos diretos nas rotas regionais de que trata o inciso II do *caput* do art. 2º, em função, entre outros critérios, do aeroporto atendido, dos quilômetros voados e do consumo de combustível, podendo ser subvencionados até 50% dos assentos disponíveis por aeronave, exceto dentro da Amazônia legal, onde o limite de 50% não se aplica.

§ 1º As subvenções de que tratam os incisos I e II do *caput* serão concedidas somente para o pagamento dos custos relativos às tarifas devidas em decorrência da operação de voos regulares domésticos e de ligações aéreas sistemáticas em aeroportos regionais definidos nos termos do inciso I do *caput* do art. 2º.

§ 2º A subvenção econômica a que se referem os incisos I e II do *caput* não contemplará a Tarifa de Armazenagem e a Tarifa de Capatazia, previstas no art. 3º da Lei nº 6.009, de 1973.

§ 3º Para fins de aplicação do disposto no inciso II do *caput*, a sistemática de recolhimento do adicional sobre as tarifas aeroportuárias de que trata o art. 1º da Lei nº 7.920, de 1989, permanece inalterada, observado o disposto no art. 2º daquela Lei.

§ 4º As subvenções de que trata o inciso III do *caput* serão concedidas somente para as empresas concessionárias de serviços aéreos



regulares de transporte de passageiro e para as empresas que operam ligações aéreas sistemáticas.

§ 5º As empresas interessadas em aderir ao PDAR deverão assinar contrato com a União, que conterá as cláusulas mínimas previstas no regulamento.

§ 6º Para a habilitação ao PDAR, será exigida dos interessados documentação relativa à regularidade jurídica e fiscal, bem como comprovação de regularidade no pagamento das tarifas aeroportuárias e de navegação aérea previstas nos arts. 3º e 8º da Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, e do Adicional de Tarifa Aeroportuária de que trata a Lei nº 7.920, de 7 de dezembro de 1989.

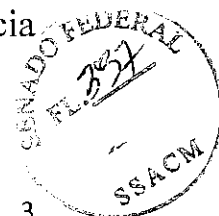
§ 7º Todas as empresas interessadas em operar determinada rota regional que atendam aos requisitos legais e regulamentares para concessão de subvenção econômica deverão ser contempladas.

§ 8º A subvenção de rotas com origem ou destino na região da Amazônia Legal terá prioridade sobre aquelas das demais regiões.

Art. 5º Caberá ao Poder Executivo a regulamentação do PDAR, especialmente em relação:

- I - às condições gerais para concessão da subvenção;
- II - aos critérios de alocação dos recursos disponibilizados;
- III - às condições operacionais para pagamento e controle da subvenção econômica de que trata esta Lei;
- IV - aos critérios adicionais de priorização da concessão da subvenção econômica; e
- V - a periodicidade do pagamento às empresas aéreas.

Parágrafo único. Na regulamentação do PDAR, a União deverá observar a diretriz de preservar e estimular a livre concorrência



entre companhias aéreas, fabricantes de aeronaves e fornecedores de equipamentos de aviação civil.

Art. 6º A gestão operacional dos recursos destinados à concessão da subvenção do PDAR de que trata esta Lei será executada pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

§ 1º A Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República poderá delegar à Agência Nacional de Aviação Civil as atividades de fiscalização e apuração dos valores relativos à concessão da subvenção do PDAR.

§ 2º As empresas que se recusarem a prestar informações ou dificultarem a fiscalização do Poder Público poderão ter as subvenções de que trata esta Lei suspensas por tempo indeterminado, sem prejuízo de outras sanções previstas na legislação.

Art. 7º A Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República divulgará relatório anual sobre a execução do PDAR, que conterá, entre outras informações:

I - o movimento mensal de passageiros em cada aeroporto regional;

II - o movimento mensal de passageiros transportados em cada rota regional;

III - o resumo da frequência dos voos regionais;

IV - os montantes de subvenção econômica, de forma individualizada, pagos a cada uma das empresas participantes do PDAR;

V - o montante mensal por rubricas das receitas e despesas do Fundo Nacional de Aviação Civil.

§ 1º A determinação expressa no *caput* poderá ser atendida diretamente pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República ou por delegação à Agência Nacional de Aviação Civil.



§ 2º O relatório de que trata este artigo deverá ser disponibilizado em meio que seja facilmente acessível à sociedade.

Art. 8º O PDAR terá duração de cinco anos, renováveis, uma única vez, por igual período.

Parágrafo único. A renovação de que trata o *caput* deverá ser embasada em relatório técnico que a justifique.

Art. 9º A Lei nº 7.565, de 20 de dezembro de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art 36.**

.....

§ 1º A fim de assegurar uniformidade de tratamento em todo o Território Nacional, a construção, administração e exploração, sujeitam-se às normas, instruções, coordenação e controle da autoridade aeronáutica, ressalvado o disposto no Art. 36-A.

..... (NR)

Art. 36-A. A autoridade de aviação civil poderá expedir regulamento específico para aeródromos públicos situados na área da Amazônia Legal, adequando suas operações às condições locais, com vistas a promover o fomento regional, a integração social, o atendimento de comunidades isoladas, o acesso à saúde e o apoio a operações de segurança.”

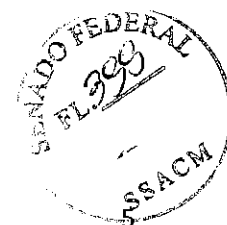
Art. 10. Ficam revogados o inciso II, e os §§ 1º, 2º, 3º e 4º, do art. 181 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro 1986.

Art. 11. A Lei nº 7.565, de 20 de dezembro de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 29.** Os aeródromos civis são classificados em públicos e privados:

I – públicos: destinados ao uso público, podendo ser explorados comercialmente, conforme o disposto no art. 36.

II – privados: destinados, exclusivamente, ao uso particular do seu proprietário, vedada a exploração comercial, conforme o disposto no §2º, do artigo 30.”(NR)



“Art. 31.

II – Helipontos os aeródromos destinados exclusivamente a helicópteros, aplicando-se a vedação do § 2º, do art. 30, inclusive no que se refere à prestação comercial de serviços de manutenção, conservação, conserto e reforma de helicópteros.

..... (NR)”

“Art.36.....

§ 6º. O particular interessado no regime de autorização para construir, manter e explorar aeródromos públicos deve apresentar título de propriedade, inscrição de ocupação, certidão de aforamento, cessão de direito real ou outro instrumento jurídico que assegure o direito de uso e fruição do respectivo terreno, além de outros documentos que a Administração Pública poderá exigir quando da análise do requerimento de autorização.

§ 7º. A autorização para aeródromo civil público em que haja exploração de transporte aéreo regular poderá ser precedida de chamada pública, a critério da SAC e conforme disciplinado pela ANAC, observadas as seguintes diretrizes:

I – a chamada pública, com prazo de trinta dias, terá por finalidade identificar outros interessados em autorização de aeródromos públicos que pretendam explorar transporte aéreo regular na mesma região do requerente;

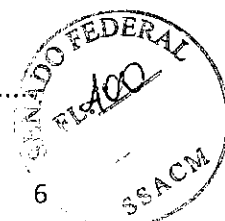
II – somente poderão participar da chamada pública os projetos que tenham obtido parecer favorável do Departamento de Controle do Espaço Aéreo do Comando da Aeronáutica sobre a sua viabilidade; e,

III – encerrada a chamada pública, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e a ANAC terão sessenta dias para decidir sobre o processo.

§ 8º A autorização para aeródromo civil público em que haja exploração de transporte aéreo regular deverá respeitar condições que minimizem as assimetrias regulatórias existentes entre as modalidades de exploração de infraestrutura aeroportuária previstas na legislação. (NR)” .

§ 9º A homologação para a abertura ao tráfego, de que trata o art. 30, § 1º, da Lei nº 7.565, de 1986, deverá ser obtida pelo requerente da autorização junto à ANAC no prazo estabelecido no termo de autorização. (NR)”

“Art. 37.



§ 1º. As facilidades colocadas à disposição das aeronaves, dos passageiros ou da carga, e o custo operacional do aeroporto serão cobrados mediante:

I – tarifas, fixadas em tabelas aprovadas pela autoridade aeronáutica, quando o serviço for explorado pela Administração Pública, Direta ou Indireta, ou por particulares, sob o regime de concessão, permissão ou autorização.

II – preços de mercado, fixados livremente, quando o serviço for explorado por particulares, sob o regime jurídico de autorização, no caso de aeroporto civil público, construído a partir de projetos greenfield.

§ 2º. Em relação ao inciso II os autorizatários terão liberdade para estabelecer os preços para os serviços prestados nos aeródromos civis públicos, cabendo à ANAC reprimir toda prática prejudicial à concorrência e o abuso de poder econômico, nos termos da legislação própria, observadas as atribuições dos órgãos de defesa da concorrência.

§ 3º. Para fins exclusivamente de comparabilidade, será aplicada aos preços dos serviços, livremente estabelecidos, prestados pelos aeródromos civis públicos autorizados, a mesma estrutura de tarifas aeroportuárias, conforme o disposto na legislação e regulamentação federal em vigor, sem prejuízo da criação de novos serviços que não tenham a mesma correspondência à estrutura de tarifas regulamentadas pela ANAC.”(NR)

Art. 12. A Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 63-B.** A partir da data da homologação de que trata o art. 30 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para fins de manutenção da outorga de aeroportos de aeródromos civis públicos, construídos a partir de projetos greenfield, sob o regime de autorização, o autorizatário fica obrigado a recolher contrapartida anual à União, sendo que o seu valor:

I – constituirá receita ao Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, nos termos do inciso III, § 1º, art. 63, desta Lei.

II - será calculado mediante percentual de 50% incidente sobre o valor do adicional tarifário previsto no art. 1º, da Lei nº 7.920, de 1989, como devido fosse.

III - será recolhido na forma regulamentada pela ANAC a partir do início do 8º (oitavo) ano da data de homologação para a



abertura ao tráfego, de que trata o art. 30, §1º, da Lei nº 7.565, de 1986.”

“**Art. 63-C.** Os aeroportos civis públicos, construídos a partir da publicação desta Lei, com base em projetos greenfield, explorados sob o regime jurídico de autorização, não estarão na sujeição passiva dos adicionais tarifários, previstos nos artigos 1º da Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989, e 1º da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999.

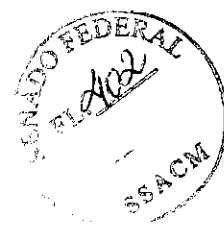
Parágrafo único. Considera-se projeto greenfield o empreendimento concebido e executado onde não existe atualmente infraestrutura física para a finalidade de aeroporto.”

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 11 de novembro de 2014.



Deputado ASSIS CARVALHO
Presidente da Comissão Mista





CONGRESSO NACIONAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE COMISSÕES
COORDENAÇÃO DE COMISSÕES MISTAS

Ofício nº 013/MPV-652/2014

Brasília, 11 de novembro de 2014.

Senhor Presidente,

Nos termos do art. 14 do Regimento Comum, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão Mista aprovou, por unanimidade, em reunião realizada nesta data, Relatório do Senador Flexa Ribeiro, que passa a constituir Parecer da Comissão, que conclui pela admissibilidade e pela adequação econômico-financeira da Medida Provisória nº 652, de 2014, e, no mérito, pela sua aprovação, acatadas, total ou parcialmente, as emendas nºs 3, 13, 21, 22, 29, 30, 34, 36, 41, 58, 75, 76, 77, 79, 80, com as alterações redacionais necessárias e rejeitadas as demais, na forma do projeto de lei de conversão apresentado.

Presentes à reunião os Senadores Eduardo Braga, Ricardo Ferraço, José Pimentel, Flexa Ribeiro, Ataídes Oliveira, Ana Amélia, Romero Jucá, Vanessa Grazziotin, Walter Pinheiro, Vicentinho Alves e Lídice da Mata; e os Deputados Assis Carvalho, Geraldo Simões, Eduardo Cunha, Osmar Terra, Moreira Mendes, Rodrigo Garcia, Beto Albuquerque, Sarney Filho, Margarida Salomão, Manoel Junior, Lucio Vieira Lima, Julio Cesar, Otávio Leite, Efraim Filho e Chico Alencar.

Respeitosamente,


Deputado ASSIS CARVALHO
Presidente da Comissão Mista

Excelentíssimo Senhor
Senador **RENAN CALHEIROS**
Presidente do Congresso Nacional

