

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 173, de 2014, de autoria do Senador Eduardo Braga, que *Altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, para disciplinar a aplicação de recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) no fomento à aviação regional.*

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 173, de 2014, de autoria do Senador Eduardo Braga, que altera a

Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para dispor sobre a aplicação de recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) no fomento à aviação regional.



SF/14554.53954-08

Quanto à tramitação, inicialmente a proposição foi despachada a esta Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ). Em seguida, a matéria seguiria para a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), à qual caberia decisão terminativa, conforme inciso I do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Contudo, o despacho inicial foi posteriormente alterado de forma a substituir a CAS pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Assim, após audiência da CCJ, a matéria segue para a CAE, onde colherá decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

O art. 1º do supracitado PLS acrescenta §§ 7º e 8º ao art. 63 da Lei nº 12.462, de 2011, para definir que o fomento à aviação regional será operacionalizado mediante: I – pagamento de tarifas aeroportuárias em aeroportos com movimentação anual inferior a um milhão de passageiros; e II – subsídio de rotas com origem ou destino em aeroportos com movimentação anual inferior a 800 mil passageiros, excluídos os que atendam capitais.

Ademais, o art. 1º ainda acrescenta § 8º, que afirma que o subsídio instituído pelo inciso II do § 7º será calculado de acordo com o número de passageiros efetivamente transportados por voo direto, até o limite de 50% dos assentos da aeronave, limitado a 60 assentos por aeronave.

Por fim, o art. 2º estabelece que, em caso de aprovação do PLS, a Lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, quanto à constitucionalidade, não se percebe quaisquer vícios no projeto em tela, inclusive quanto à iniciativa.

Relativamente a tal aspecto, competência de iniciativa, destacamos que o conteúdo da proposição analisada trata de aviação civil e desenvolvimento regional, ambos temas constitucionalmente garantidos a regramento da União, sem reservas de autoria.

Afinal, o art. 22 da Constituição Federal (CF), de 1988, afirma, em seu inciso X, que compete privativamente à União legislar sobre a navegação aérea. Ademais, o inciso IV do art. 48 esclarece que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

Em oposição, se poderia argumentar que a proposição em voga estaria invadindo competência privativa do Chefe do Poder Executivo de tratar da organização e funcionamento da administração pública, devido ao PLS em apreço tratar de regulamentação de Fundo vinculado a órgão relacionado a tal Poder, uma vez que, conforme previsto no art. 63 da Lei nº 12.462, de 2011, o Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) é vinculado à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

No entanto, já rebatemos tais questionamentos de forma. Uma argumentação conforme a exposta acima seria absolutamente equivocada. Afinal, embora a criação de Fundo vinculado ao Executivo seja competência exclusiva desse Poder, por implicar alteração na organização de sua estrutura e aumento de despesas, o simples acréscimo de possíveis destinos da verba do Fundo, por si, não fere competência privativa. Ora, não há modificação organizacional da administração federal, tampouco há problemas com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LCP nº 101, de 2000), uma vez que não há aumento de endividamento ou implicações que onerem ou sobrecarreguem orçamento pré-existente.



SF/14554.53954-08

SF/14554.53954-08



Ademais, quanto à juridicidade e regimentalidade, percebe-se que o projeto em voga efetivamente inova o ordenamento jurídico e segue os preceitos impostos pelo Regimento Interno do Senado Federal, sendo, portanto, plenamente válido.

Por fim, quanto ao mérito, ressaltamos que projeto é pertinente e relevante. Afinal, faz valer disposições da própria Constituição Federal em prol das regiões menos favorecidas e do bem estar econômico e social de nosso País.

Nesse sentido, destacamos os seguintes artigos de nossa Carta Magna:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....
VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

Assim, resta claro que o projeto é de grande interesse público e social. Como se pode verificar a partir dos dados da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, o número de aeroportos atendidos por transporte regular de passageiros caiu nos últimos anos. É, portanto, louvável que o tema ganhe destaque nas discussões do Parlamento. Entendemos, contudo, que há espaço para a realização de algumas melhorias no PLS nº 173, de 2014.

Desde a apresentação do projeto pelo nobre Senador Eduardo Braga, em maio de 2014, diversas discussões foram realizadas no

Congresso Nacional sobre o desenvolvimento da aviação regional no país, em virtude da publicação da Medida Provisória nº 652, de 25 de julho de 2014, que buscava criar o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional. Dessa forma, ao longo do segundo semestre de 2014, foram realizadas uma série de reuniões, com representantes tanto do setor público como do setor privado. Foi organizada, ainda, uma audiência pública sobre a matéria.

Como consequência desses trabalhos, o nobre Senador Flexa Ribeiro, designado como relator da MPV nº 652, de 2014, no âmbito da Comissão Mista, apresentou substitutivo no qual propunha uma série de aprimoramentos ao texto original, criando um robusto programa de fomento à aviação regional no país. Para isso, o substitutivo tratou de diversas características essenciais de um programa de subvenções econômicas, a saber: a definição de aeroporto regional e de rota regional, os objetivos do programa e as regiões a serem prioritariamente atendidas, a forma e os critérios para concessão das subvenções, os limites orçamentários, a vigência do programa e as obrigações de transparência sobre os recursos despendidos no programa.

Propôs-se, ainda, a alteração da regulamentação da participação do capital estrangeiro nas empresas aéreas. Trata-se de um aprimoramento essencial no marco regulatório da aviação civil brasileira. Particularmente no que tange à aviação regional, é evidente que a entrada de novas empresas aéreas no mercado tenderá a ampliar o número de municípios e de rotas regionais atendidas, o que contribuirá para ampliar o acesso da população brasileira ao transporte aéreo. Além disso, a maior concorrência entre empresas, em geral, tende a diminuir preços e a aumentar a qualidade do serviço prestado.

De fato, concordamos com praticamente todo o trabalho realizado pelo eminentíssimo Senador Flexa Ribeiro. Nossas ressalvas dizem respeito apenas aos arts. 11 e 12 de sua proposta, que entendemos que fogem ao escopo de um programa de desenvolvimento da aviação regional. Ainda que a alteração da regulamentação do instituto da autorização como forma de exploração de aeródromos civis públicos no país seja um tema de





SF/14554.53954-08

grande importância, acreditamos que ele deva ser discutido em um projeto a parte, elaborado exclusivamente com esse fim.

Por fim, poderiam surgir dúvidas acerca da constitucionalidade do art. 6º do substitutivo que ora apresentamos, que reproduz literalmente o art. 7º da MPV nº 652, de 2014. Isso porque se poderia argumentar que, uma vez que o PLS nº 173, de 2014, é um projeto de iniciativa do Poder Legislativo, estar-se-ia invadindo competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos da alínea “e”, inciso II do §1º do art. 61 e da alínea “a”, inciso VI do art. 84 da Constituição Federal. Deve-se notar, contudo, que o art. 6º do substitutivo não cria nova competência ou atribuição para a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC-PR), mas simplesmente apresenta um desdobramento natural de suas competências. Conforme definido no art. 24-D da Lei nº 10.683, de 2003:

Art. 24-D. À Secretaria de Aviação Civil compete:

I - formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa;

(...)

VI - administrar recursos e programas de desenvolvimento da infraestrutura de aviação civil;

Como se nota, a gestão operacional de recursos de um Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional faz parte das competências naturais da SAC/PR, não devendo se falar em invasão de competências por parte do Poder Legislativo. Raciocínio semelhante se aplica ao art. 7º do substitutivo, que determina que a SAC/PR divulgue relatório anual com informações acerca da execução dos recursos do PDAR.

É necessário ressaltar que o substitutivo apresentado pelo Senador Flexa Ribeiro, embora aprovado na Comissão Mista, não chegou a ser apreciado nem pelo Plenário da Câmara dos Deputados, nem pelo Plenário do Senado Federal, em função do término do prazo de vigência da Medida Provisória em 24 de novembro de 2014.



SF/14554.53954-08

Nesse sentido, com o intuito de aperfeiçoar o PLS nº 173, de 2014 e de criar um amplo programa de desenvolvimento da aviação regional no Brasil, oferecemos substitutivo, no qual incorporamos grande parte das sugestões apresentadas anteriormente pelo Senador Flexa Ribeiro.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei do Senado nº 173, de 2014, e, no mérito, por sua **aprovação**, na forma do seguinte substitutivo.

EMENDA N° , DE 2014 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 173, 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



SF/14554.53954-08

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 subvenzionados 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.



SF/14554.53954-08

SF/14554.53954-08

§ 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.



SF/14554.53954-08

§ 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. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14554.53954-08