

PARECER Nº , DE 2012

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 8, de 2012, oriundo da Medida Provisória nº 551, de 2011, que *altera dispositivos das Leis nºs 7.920, de 12 de dezembro de 1989, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 9.825, de 23 de agosto de 1999, 12.462, de 5 de agosto de 2011, 6.009, de 26 de dezembro de 1973, e 5.862, de 12 de dezembro de 1972; revoga o Decreto-Lei nº 1.896, de 17 de dezembro de 1981; e dá outras providências.*

RELATORA-REVISORA: Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Senado Federal o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 8, de 2012, proveniente da Medida Provisória nº 551, de 2011, que *altera dispositivos das Leis nºs 7.920, de 12 de dezembro de 1989, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 9.825, de 23 de agosto de 1999, 12.462, de 5 de agosto de 2011, 6.009, de 26 de dezembro de 1973, e 5.862, de 12 de dezembro de 1972; revoga o Decreto-Lei nº 1.896, de 17 de dezembro de 1981; e dá outras providências.* O referido PLV foi aprovado em 11 de abril passado pela Câmara dos Deputados.

A MPV nº 551, de 2011, visa basicamente viabilizar o processo de concessão de exploração da infraestrutura aeroportuária por meio de medidas de estímulo ao investimento privado na construção e operação das instalações, bem como garantir a segurança jurídica de investidores e reduzir riscos regulatórios.

Para tanto, a MPV modifica as seguintes leis:

- Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989, que cria o Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO) (art. 1º da MPV);
- Lei nº 8.399, de 7 de janeiro de 1992, que especifica a destinação dos recursos provenientes da cobrança do Ataero (art. 2º da MPV);
- Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, que dispõe sobre o recolhimento ao Tesouro Nacional de parcela da Tarifa de Embarque Internacional (art. 3º da MPV);
- Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, que cria a Secretaria de Aviação Civil e dispõe sobre a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) (art. 4º da MPV);
- Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, que dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos e das facilidades à navegação aérea (art. 5º da MPV);
- Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, que autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (art. 6º da MPV).

Resumidamente, são as seguintes as alterações promovidas pela MPV nº 551, de 2011:

- reduz, de 50% para 35,9%, a alíquota do Ataero incidente sobre as tarifas aeroportuárias, aprovadas pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) (arts. 1º e 5º);
- prevê, em razão da redução da alíquota do Ataero incidente sobre as tarifas aeroportuárias, que a Anac promoverá a necessária recomposição tarifária a partir de 10 de janeiro de 2012, quando a medida constante da MPV passa a produzir efeitos (art. 7º);
- cria a Tarifa de Conexão, livre de incidência do Ataero, a qual será cobrada do proprietário ou explorador de aeronave pela alocação de passageiro em conexão em Estação de Passageiros durante a

execução do contrato de transporte, ressalvados os casos de isenção que especifica (arts. 1º e 5º). Segundo a Exposição de Motivos encaminhada, a criação da tarifa de conexão “tem como objetivo corrigir distorções derivadas da ausência de remuneração do operador aeroportuário por fluxo de passageiros em conexão em seu terminal”. Tal providência é considerada essencial para a concessão de aeroportos como o de Brasília, onde usuários com esse perfil representam quase 40% da movimentação total de passageiros;

- destina os recursos do Ataero à aplicação em melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias, de acordo com o seguinte rateio (arts. 1º e 2º): 74,76%, para aplicação no sistema aeroviário de interesse federal, diretamente pelo Governo Federal; 25,24%, para aplicação nos estados, em aeroportos e aeródromos de interesse regional ou estadual, bem como na consecução dos planos aeroviários estaduais. De acordo com a MPV, a parcela equivalente a 25,24% do produto da arrecadação do Ataero incidente sobre as tarifas aeroportuárias constituirá o suporte financeiro do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA), a ser instituído e desenvolvido mediante convênio entre os governos estaduais e a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República. Note-se que a MPV aumenta, de 20% para 25,24%, o percentual da arrecadação do Ataero destinado ao Profaa, de modo a compensar os impactos da redução da alíquota do Ataero sobre as receitas do programa (art. 2º);
- atribui ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) os seguintes recursos, que serão aplicados no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil (arts. 1º e 4º): (1) os recursos originados do Ataero; (2) a parcela correspondente do aumento da Tarifa de Embarque Internacional concedido pela Portaria nº 861/GM2/1997 e respectivo adicional, hoje destinada à amortização da dívida pública mobiliária federal; (3) a contrapartida devida à União em razão das concessões de exploração da infraestrutura aeroportuária; (4) os rendimentos das próprias aplicações financeiras; e (5) outros recursos que lhe forem atribuídos;

- extingue a Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios Rádio Visuais em Área Terminal de Tráfego Aéreo (TAT), substituindo-a por duas novas tarifas – a Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios-Rádio à Navegação Aérea em Área de Controle de Aproximação; e a Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios-Rádio à Navegação Aérea em Área de Controle de Aeródromo –, a par de alterar a nomenclatura da Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea (TAN), que passa a denominar-se Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota, de modo a indicar, com mais rigor, o respectivo campo de incidência, qual seja, a etapa de voo em rota (art. 5º). As medidas buscam adequar a sistemática de cobrança das chamadas tarifas de navegação aérea, em razão da utilização das instalações e serviços prestados pelo Comando da Aeronáutica – ou, conforme previsto na MPV, por órgãos ou entidades públicos ou privados, a critério do Comando da Aeronáutica –, possibilitando a correta remuneração dos efetivos prestadores de serviço. De acordo com a MPV, as tarifas de navegação incidirão sobre o proprietário ou explorador de aeronave, ressalvadas as isenções que especifica, e terão seus valores fixados pelo Comandante da Aeronáutica, após aprovação do Ministro da Defesa e manifestação da Anac, para aplicação em todo o território nacional;
- destina ao Fundo Aeronáutico o produto da arrecadação das tarifas de navegação aérea (art. 5º);
- extingue a incidência do Ataero sobre as chamadas tarifas de navegação aérea, referentes ao uso das instalações e dos serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea (art. 1º);
- prevê que os valores correspondentes à incidência, extinta, do Ataero sobre as tarifas de “uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota” serão incorporados às tarifas a partir de 10 de janeiro de 2012, data da entrada em vigor da medida constante da MPV (art. 8º);
- inclui, na lei de criação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), autorização expressa para que a empresa

possa constituir subsidiárias para o desempenho de suas finalidades legais e participar de sociedades privadas (art. 6º). A providência é considerada essencial para que a Infraero possa integrar Sociedades de Propósito Específico, tal como prevê a modelagem do processo de concessão da infraestrutura aeroportuária em curso no País.

Na sequência, o art. 9º estabelece que a MPV entra em vigor na data de sua publicação (22 de novembro de 2011), produzindo efeitos a partir do dia 10 de janeiro de 2012, para as disposições constantes dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 10; e na data da publicação, para os demais dispositivos.

Por último, a MPV revoga o Decreto-Lei nº 1.896, de 17 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a utilização de instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea, e o inciso III do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, que dispõe sobre o recolhimento, ao Tesouro Nacional, de parcela da Tarifa de Embarque Internacional (art. 10).

O PLV nº 8, de 2012, promoveu as seguintes alterações ao texto da MPV nº 551, de 2011:

- acrescentou a palavra “exclusivamente” à redação proposta para o § 2º do art. 63 da Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, que determina a aplicação dos recursos do FNAC no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil;
- acrescentou § 5º ao mencionado art. 63 da Lei nº 12.462, de 2011, para autorizar a aplicação do FNAC no desenvolvimento, na ampliação e na reestruturação de aeroportos concedidos, desde que tais ações não constituam obrigação do concessionário, nos termos de normas expedidas pela Anac e pela SAC;
- acrescentou o art. 7º, que autoriza a aplicação de recursos do FNAC em ações que visem a reduzir o tempo de viagem aérea, entendido como aquele compreendido entre o ingresso do passageiro no aeroporto de origem e sua saída do aeroporto de destino;

- suprimiu os arts. 7º e 8º da MPV, que determinavam à Anac e ao Comando da Aeronáutica, respectivamente, que promovessem, em 10 de janeiro de 2012, a recomposição dos valores tarifários decorrentes das mudanças produzidas pela própria Medida Provisória;
- substituiu a vigência escalonada de dispositivos, prevista na MPV, pela vigência imediata da lei que vier a ser aprovada.

II – ANÁLISE

Não tendo sido instalada a comissão mista a que se refere o § 9º do art. 62 da Constituição Federal, a MPV nº 527, de 2011, deve ser examinada diretamente pelos Plenários de cada Casa, nos termos do art. 6º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 8 de maio de 2002.

Consideramos atendidos os pressupostos constitucionais de urgência e relevância pela MPV nº 551, de 2011, tendo em vista o crescimento vigoroso do setor aéreo nos últimos anos e a necessidade de ampliar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, que já se encontra congestionada em várias áreas, quadro que tende a se agravar diante da tendência de crescimento da demanda por transporte aéreo e da realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 em território nacional.

Ademais, no tocante à constitucionalidade, não vislumbramos vício algum na MPV, que cuida de matéria inserida no âmbito das competências constitucionais da União para legislar privativamente sobre direito aeronáutico (art. 22, inciso II); instituir contribuição de intervenção no domínio econômico (art. 149); e autorizar a criação de subsidiárias de empresas públicas, assim como a sua participação em empresa privada (art. 37, XX).

Quanto à adequação financeira e orçamentária, a Exposição de Motivos que acompanha a MPV nº 551, de 2011, informa que a perda de receita decorrente de seus dispositivos será compensada com o saldo da arrecadação obtido por meio do Decreto nº 7.458, de 7 de abril de 2011.

No que concerne ao mérito, entendemos que o PLV nº 8, de 2012, contribui para o aperfeiçoamento do marco regulatório da aviação civil.

O Ataero deixa de incidir sobre as tarifas aeronáuticas, mantida a incidência sobre as tarifas aeroportuárias. Isso torna o sistema mais racional, pois não há necessidade de subsídio cruzado no âmbito do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) do Comando da Aeronáutica, principal órgão responsável pelo controle do tráfego aéreo.

A destinação das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Ataero e adicional sobre a tarifa de embarque internacional) e das contrapartidas obtidas nas concessões aeroportuárias ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) vincula tais recursos à aviação civil e torna sua gestão mais transparente.

A criação da tarifa de conexão viabiliza a remuneração de serviços prestados aos passageiros por aeroportos que não recolhem tarifas de embarque, o que contribui para restabelecer seu equilíbrio econômico-financeiro.

A substituição da Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios Rádio Visuais em Área Terminal de Tráfego Aéreo (TAT) por tarifas relativas aos serviços de aproximação (APP) e de controle de aeródromo (TWR) viabiliza uma remuneração mais precisa de cada serviço, o que é relevante na medida em que essa distinção já existe na forma de organização do controle de tráfego aéreo. Destaque-se, ainda, que em muitos aeroportos o serviço de torre (TWR) é prestado pelo próprio operador aeroportuário (Infraero), enquanto o de aproximação (APP) é de responsabilidade do Decea, arranjo institucional que tende a se repetir nos aeroportos concedidos à iniciativa privada.

A parceria da Infraero com empresas privadas é consentânea com o modelo híbrido de capitalismo adotado no Brasil, em que capitais públicos e privados compartilham responsabilidades e conhecimentos, de modo a preservar a presença do Estado em setores estratégicos da economia nacional, sem prejuízo do dinamismo próprio ao setor privado.

As alterações introduzidas no PLV nº 8, de 2012, contribuem para o aperfeiçoamento da MPV nº 551, de 2011, na medida em que ampliam o universo de projetos que poderão vir a ser financiados com recursos do FNAC.

III – VOTO

Ante o exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade e pela adequação econômico-financeira da MPV nº 551, de 2011, e, no mérito, pela aprovação do PLV nº 8, de 2012.

Sala das Sessões, de abril de 2012

, Presidente

,Relatora