



PARECER N° , DE 2019

Da COMISSAO MISTA DA MEDIDA PROVISORIA N° 863, DE 2018, sobre a Medida Provisória nº 863, de 2018, que *altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica.*

SF/19628.57686-73

Relator: Senador **ROBERTO ROCHA**

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória está redigida em três artigos. O primeiro deles altera o *caput* do art. 181 no Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), para vigorar com seguinte redação: “a concessão ou a autorização somente será concedida a pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País”.

O art. 2º da MPV contém revogações de dispositivos do CBA (Código Brasileiro de Aeronáutica): todos os incisos e parágrafos do art. 181, bem como os arts. 182, 184, 185 e 186. Por sua vez o art. 3º determina a vigência imediata da Medida.

O aspecto mais importante das revogações é a do inciso II do art. 181, que determinava que “pelo menos 4/5 (quatro quintos) do capital com direito a voto [das empresas aéreas de linhas regulares], [seja] pertencente a brasileiros, prevalecendo essa limitação nos eventuais aumentos do capital social”.

Quanto às demais supressões, estas visam a adequar o texto do CBA à nova redação do *caput* do art. 181, bem como a harmonizar a redação do Código com a lei de criação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC



(nº 11.182, de 27 de setembro de 2005), que lhe é posterior. Além desse alinhamento entre os textos legais, as supressões inserem-se em um contexto de liberalização da legislação de serviços aéreos públicos e de robustecimento do papel da agência reguladora, que já conta com a delegação para “regular e fiscalizar a outorga de serviços aéreos” (art. 8, XIII de sua lei de criação) e para “conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos” (art. 8º, XIV, da mesma lei).

Assim, em um sentido mais amplo, a MPV permite que investidores estrangeiros adquiram empresas nacionais que prestam serviços aéreos públicos, ou mesmo que tais investidores possam estabelecer novas empresas de serviços aéreos em território nacional, sem limitação quanto à capacidade de controlar sua direção.

Na Exposição de Motivos (EM) encaminhada, o Governo argumenta que o limite de 20% ao investimento estrangeiro, que vigorava até a edição da MPV, tornava o transporte aéreo “o setor da economia brasileira mais restritivo a investimentos estrangeiros”, colocava o País entre aqueles mais fechados a esse tipo de aporte de capital, e redundava em uma situação que impunha “obstáculos ao desenvolvimento do transporte aéreo no país”.

Dessa maneira, continua a EM, a retirada de tais limitações permitirá “o aumento da competição e a desconcentração do mercado doméstico, o aumento da quantidade de cidades e rotas atendidas pelo transporte aéreo regular, a redução do preço médio das passagens, o aprimoramento de técnicas gerenciais e a incorporação de novas tecnologias no processo de gestão das empresas, a diversificação de serviços e produtos e uma melhor conectividade da malha aérea doméstica com voos internacionais”.

Foram apresentadas 21 emendas no prazo regimental, que serão descritas e analisadas conjuntamente ao final da sessão seguinte, que trata da análise do conteúdo da MPV.

II – ANÁLISE

SF/19628.57686-73



1.1. ASPECTOS FORMAIS

Em relação à constitucionalidade, é necessário avaliar previamente os pressupostos de relevância e urgência da Medida Provisória.

Não há dúvidas acerca da relevância da Medida. De fato, a aviação é componente fundamental para a mobilidade e para a logística do Brasil. Sob qualquer prisma que se analise, o tema tratado na MPV é relevante, seja diretamente pela contribuição da aviação para a geração de empregos e renda; seja indiretamente, pela característica da aviação (e dos transportes em geral) como base de sustentação para o desenvolvimento da economia como um todo. Em suma, uma aviação forte, com grande oferta de voos e tarifas para todas as necessidades, facilita a mobilidade de pessoas, de negócios e de turistas, permite o desenvolvimento regional, além da movimentação expedita de cargas de mais alto valor agregado.

Quanto à urgência, o encolhimento do número de rotas e de cidades atendidas ao longo dos anos, e a necessidade da ampliação das possibilidades de financiamento e fortalecimento das empresas nacionais, em um cenário em que a economia ainda se encontra enfraquecida pela crise da qual ainda estamos saindo, demandam soluções imediatas, tanto mais em um tema que já vem sendo debatido há muitos anos.

De resto, o tema insere-se nas competências privativas da União para legislar (art. 22, X, da Constituição), e não há vedações para a edição de MPV sobre ele.

Por fim, não há o que se questionar sobre a adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória aqui analisada, uma vez que a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, em atendimento ao art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN, elaborou a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 50 de 2018, na qual concluiu que:

“Não vislumbramos qualquer impacto sobre as despesas públicas. Já com relação às receitas, a ampliação da concorrência, com a abertura do setor aéreo ao capital estrangeiro, pode gerar a elevação dos ganhos a serem auferidos em futuras concessões, porém esta é só uma hipótese, que para se concretizar dependerá de outros fatores alheios ao normativo em análise. Sendo assim, é lícito considerar que a MP



SF/19628.57686-73

863/2018 não produz impacto direto sobre receitas ou despesas públicas.

Não foram identificados dispositivos na MP 863/2018 que contrariem as normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

1.2. MÉRITO

A medida nos parece de extrema relevância para o País. Em verdade, ao longo dos últimos trinta anos, verificou-se a revogação de barreiras aos investimentos externos em praticamente todos os setores da economia brasileira. Contudo, em alguns poucos casos, essas limitações permanecem vigentes, como no setor aéreo.

Tal restrição cria grandes dificuldades tanto para a capitalização de empresas nacionais quanto para a entrada de novos competidores no mercado aéreo brasileiro.

De fato, a entrada de novas empresas aéreas no País tende a ampliar o número de municípios e rotas atendidos, o que contribui diretamente para incrementar o acesso da população brasileira ao transporte aéreo. Ademais, a liberalização de participação do capital estrangeiro permitirá ampliar a competição entre empresas no setor, trazendo inúmeros benefícios sociais: desconcentração do mercado doméstico, aumento do número de localidades atendidas e de rotas operadas, redução do preço das passagens, diminuição do custo regulatório, diversificação de serviços e produtos, etc.

Tem-se, nesse caso, uma medida que impactaria diretamente no desenvolvimento da aviação regional do país – podendo atrair, até mesmo, empresas especializadas nesse mercado – e que não envolveria nenhum gasto de recursos públicos. É o caso dos aeroportos de Barreirinhas, no meu Estado, e de Parnaíba, no Piauí: no cenário atual, encontram-se com alto grau de ociosidade, a despeito do enorme potencial turístico de uma das regiões mais belas do planeta, que são os lençóis maranhenses e o delta do rio Parnaíba. A abertura do capital na aviação é medida que pode contribuir para alavancar o turismo nessas e em outras regiões do País.



Em mercados maiores e mais maduros, o que se vê é a concentração das empresas tradicionais de transportes de passageiros em três grandes alianças globais, em que são compartilhados recursos, voos e tecnologias, entre outras sinergias. À parte dessas alianças, outras empresas atuam em nichos específicos, como no mercado de baixo custo ou regional.

Assim, em um setor ultracompetitivo da economia, como o da aviação, pequenas diferenças nestas sinergias, como soluções pré-estabelecidas (e testadas) de TI ou de modelos de negócios, descontos para a manutenção, aquisição ou *leasing* de aeronaves, entre outras, podem gerar reduções de custo que significam a diferença entre lucro e prejuízo, e permite às empresas sobreviverem ou não.

O que se verifica no Brasil é que há, por um lado, quatro grandes empresas de transporte de passageiros que contam com algum tipo de apoio internacional, por meio de suas alianças globais ou de investidores externos, o que lhes garante uma vantagem em termos de conhecimento para atuar no mercado, e várias outras pequenas, que exploram um conjunto limitado de rotas regionais, mas que, historicamente, à medida que crescem, parece lhes faltar o *know-how* de como controlar seus custos, ou de aumentar suas receitas, e acabam indo à falência.

Em outras palavras, o mercado de transporte aéreo de passageiros requer um nível de conhecimentos especializados e de escala que é difícil de ser criado ou adquirido de forma simples. Especificamente, é difícil imaginar o surgimento de novos competidores em nosso mercado caso sejam mantidas as regras que inibem o investimento estrangeiro. A criação da última grande empresa aérea do País, inclusive, pode ser atribuída quase que ao acaso de seu fundador ser também cidadão brasileiro, além de norte-americano, e assim poder trazer capital estrangeiro sem ser impedido pelos requisitos limitantes que a MPV quer derrubar.

Ressalte-se, por outro lado, que o que a Medida Provisória NÃO propõe é permitir a cabotagem para empresas estrangeiras, isto é, somente empresas brasileiras, constituídas sob as leis locais, pagando impostos localmente, poderão realizar voos entre aeroportos brasileiros. Empresas com sede fora do Brasil somente poderão explorar essas rotas caso estabeleçam subsidiárias aqui em nosso País.



Tampouco haverá mudanças no restante da legislação da aviação civil. Especificamente, mantêm-se as disposições constantes no “Estatuto dos Aeronautas” (Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017), ou seja, as novas empresas que venham a ser constituídas em nosso País, ainda que fruto de investimentos estrangeiros, deverão seguir todas as regras contidas nesse diploma, mormente nos parágrafos 1º e 2º de seu art. 6º, que determina a nacionalidade brasileira dos tripulantes, exceto nas condições que especifica:

Art. 6º O exercício das profissões de piloto de aeronave, mecânico de voo e comissário de voo, previstas nesta Lei, é privativo de brasileiros natos ou naturalizados.

§ 1º As empresas brasileiras, quando estiverem prestando serviço aéreo internacional, poderão utilizar comissários de voo estrangeiros, desde que o número destes não exceda a 1/3 (um terço) dos comissários de voo a bordo da mesma aeronave.

§ 2º Todas as empresas de transporte aéreo público, salvo empresas estrangeiras de transporte aéreo público não regular na modalidade de táxi aéreo, quando estiverem operando voos domésticos em território brasileiro, terão obrigatoriamente seu quadro de tripulantes composto por brasileiros natos ou naturalizados, com contrato de trabalho regido pela legislação brasileira.

Para concluir, esperamos efeitos positivos a curto, médio, e longo prazo com a aprovação da Medida:

- A Medida conferirá maior segurança jurídica ao investimento externo direto no País, seja por meio da criação de novas empresas aéreas seja através do investimento em empresas aéreas já existentes.
- Atração de “empresas de baixo custo”: empresas como a Norwegian, a Indigo Partners (dona da Frontier, nos EUA) e a Irelandia (dona da europeia Ryanair) já têm investido na América Latina¹, de forma a expandir suas operações em nosso subcontinente. Essas empresas se caracterizam por tarifas ainda mais baixas que a de suas concorrentes e privilegiam o uso de aeroportos não-centrais, onde podem operar a custos menores. Nesse sentido, tais empresas

¹ A Norwegian está com uma filial na Argentina, a Indigo é dona da JetSmart, no Chile, além de deter participação na Volaris mexicana, e a Irelandia fundou a VivaColombia e a VivaAerobus no México.



SF/19628.57686-73

podem vir a democratizar ainda mais o mercado de aviação em nosso País, seja pela redução das tarifas, seja pela utilização de aeroportos hoje subutilizados e mais afastados dos grandes centros (aumento do número de rotas).

- Maior concorrência e maior segmentação do mercado: com a entrada de novas empresas em nosso mercado, e a utilização de mais aeroportos, a oferta da aviação poderá ser mais segmentada, isto é, oferecer uma maior gama de níveis de preço e conforto nas viagens, desde aquelas de baixíssimo custo até produtos mais sofisticados, como se vê em mercados mais maduros como nos Estados Unidos ou na União Europeia.

Outra informação relevante a ser prestada é referente ao cenário de outros países que adotaram medida semelhante à que estamos apreciando:

- Chile: não tem restrições ao investimento estrangeiro e em rápida pesquisa que realizamos, atraiu empresas de capital estrangeiro, como a JetSmart;
- Austrália: não limita a participação estrangeira nas empresas que voam apenas domesticamente. No caso daquelas que exploram voos internacionais, aplica-se o limite de 49% da participação estrangeira. De fato, a segunda maior empresa australiana (Virgin) foi fundada por um estrangeiro, e mesmo hoje, a maioria de seu capital ainda pertence a grupos estrangeiros;
- Índia: embora tenha permitido o investimento estrangeiro, as regras não parecem tão claras (exige-se aprovação oficial do governo, e faz-se a distinção entre “estrangeiros” e “companhias estrangeiras”). Essa falta de clareza tem reduzido o interesse de investidores externos, como a Qatar Airways;
- Argentina: o governo Macri retirou as limitações que estamos aqui analisando e, como consequência, desde o ano de 2017 está havendo forte investimento estrangeiro no



SF/19628.57686-73

mercado de aviação daquele país. Uma das principais novas empresas é a Norwegian, subsidiária da matriz europeia constituída sob as leis da Argentina.

Quanto às 21 emendas apresentadas, recomendamos a rejeição de todas, pelos motivos que passamos a discorrer:

- as de n^{os} 9 e 10 por não guardar pertinência temática com a MPV;
- as de n^{os} 14 (franquia de bagagens) e 18 (regras para aeródromos privados) apenas tangenciam o conteúdo da MPV e deveriam tramitar separadamente, independentemente de seu mérito;
- as de n^{os} 3, 4, 5 e 12 buscam garantir direitos que já estão assegurados no Estatuto do Aeronauta. Além disso, a depender da interpretação do texto da emenda, pode se passar a exigir que mesmo as empresas estrangeiras apenas fazendo transporte internacional com origem ou destino no Brasil também estariam sujeitas a tais exigências, o que seria descabido. De todo modo, ao fim de nosso Parecer apresentamos emendas com o objetivo de atender a justa preocupação dos aeronautas em relação à 5^a liberdade do ar;
- as de n^{os} 2, 6, 8, 15, 20 e 21 exigem reciprocidade de condições com o país de origem do capital que queira investir no Brasil. Na prática, a emenda cria embaraços e dificulta a entrada de capitais estrangeiros (a exemplo do que ocorreu na Índia) e pode evitar os benefícios da abertura que a MPV visa a proporcionar;
- as de n^{os} 1, 7, 13 e 20 buscam retirar no todo ou em parte dispositivos da MPV, o que poderia comprometer seu alcance e coerência interna;
- por fim, as de n^{os} 11, 16, 17 e 19, buscam ampliar o limite de participação estrangeira para apenas 49% do capital votante das empresas aéreas, o que nos parece insuficiente



SF/19628.57686-73

e limitador do alcance dos benefícios que podem ser alcançados com a aprovação da MPV.

Como mencionamos na análise das emendas nºs 3, 4, 5 e 12, a preocupação nelas contida parece ser quanto a algum tipo de possível abuso em relação à quinta liberdade do ar, na qual uma empresa parte de um país terceiro, embarca e desembarca passageiros em solo brasileiro e segue para seu destino final. A preocupação dos aeronautas brasileiros, portanto, é que esses voos sejam tripulados por estrangeiros. A emenda de nº 4 até chega perto de resolver o problema, mas deixa aberto o risco de que venha a afetar empresas *estrangeiras* no uso da mencionada quinta liberdade do ar. Nesse sentido, a emenda que apresentamos ao fim de nosso parecer avança em relação a essa proposta, pois deixa claro que a regra pretendida somente se aplica a empresas *brasileiras*.

Concluindo, em nosso entendimento, a Medida Provisória é positiva e merece ser aprovada, uma vez que facilitará o aporte de capital e conhecimento às empresas aéreas nacionais, permitirá o estabelecimento de novos competidores em nosso mercado e oferecerá aos passageiros uma maior gama de tarifas e níveis de serviços nas viagens, além de gerar uma maior capilaridade do transporte aéreo em nosso País.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **admissibilidade** e pela adequação econômico-financeira da Medida Provisória nº 863, de 2018, e, no mérito, pela sua **aprovAÇÃO**, com uma emenda de Relator, e rejeitadas todas as demais emendas, na forma do seguinte Projeto de Lei de Conversão:

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2019

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que *dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica*, para permitir o investimento estrangeiro na aviação nacional.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Art. 1º A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 156.**

.....

§ 3º Voos internacionais operados por empresas brasileiras designadas pelo Estado brasileiro deverão ser operadas por tripulantes brasileiros, mediante contrato de trabalho regido pela legislação brasileira, ressalvada a possibilidade de no máximo 1/3 (um terço) de comissários estrangeiros.” (NR)

“**Art. 181.** A concessão ou a autorização somente será concedida a pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País.” (NR)

Art. 2º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 7.565, de 1986:

I - os incisos I a III do caput e os § 1º a § 4º do art. 181; e

II - os art. 182, art. 184, art. 185 e art. 186.

Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator