

## PARECER Nº 173 , DE 2020-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 468, de 2017, do Senador Dalirio Beber, que *altera Lei nº 12.462, de 4 de agosto 2011, a fim de prever nova aplicação para os recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

### I – RELATÓRIO

Encontra-se para análise do Plenário do Senado Federal, em decisão remota, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 468, de 2017, do Senador Dalirio Beber, para “prever nova aplicação para os recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC”.

O PLS contém dois artigos. O primeiro altera a redação do § 2º do art. 63 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para determinar que os recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) poderão ser utilizados para cobrir os custos de desapropriações de áreas destinadas a ampliações da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil. O art. 2º é a cláusula de vigência, que será imediata.

O autor da proposição justifica que uma das grandes limitações para a ampliação de aeroportos é a indisponibilidade de área, cuja solução, via de regra, passa pela desapropriação, processo que tem os seus percalços jurídicos e econômicos, notadamente pela falta de recursos destinados a este fim.

Embora considere que a legislação já admite implicitamente essa hipótese, visto que já contempla a ampliação e reestruturação de aeroportos, o autor reputa necessário explicitar na legislação a possibilidade de aplicação de recursos do fundo para desapropriações.



SF/20775.57370-00

O projeto foi distribuído às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Serviços de Infraestrutura (CI). Na CAE, o PLS nº 468, de 2017, recebeu parecer favorável em 11 de dezembro de 2018.

Foram apresentadas seis emendas. A primeira, de autoria do Senador Fabiano Contarato pretende acrescentar ao rol das ações a serem custeadas pelo FNAC o combate à exploração sexual e ao tráfico de crianças e adolescentes, além de adequar a redação da proposição a fim de evitar a supressão das ações destinadas ao incremento do turismo do rol das ações financiadas pelo FNAC.

As Emendas nº 2, 3 e 4, de autoria respectivamente do Senador Jean Paul Prates, da Senadora Rose de Freitas e do Senador Izalci Lucas, visam também adequar a redação da proposição a fim de evitar a supressão das ações destinadas ao incremento do turismo do rol das ações custeadas pelo fundo.

Por sua vez, a Emenda nº 5, da Senadora Zenaide Maia proíbe o contingenciamento, bem como a transferência ao Tesouro Nacional dos recursos do fundo, em especial para fins de composição de superávit primário.

Por fim, a Emenda nº 6, do Senador Lasier Martins, estende o prazo para até 31 de março de 2021 para que recursos do FNAC possam ser objeto e garantia de empréstimos obtidos por detentores de concessão aeroportuária ou de concessão para a prestação de serviço regular de transporte aéreo e por prestadores de serviço auxiliar ao transporte aéreo, desde que comprovem ter sofrido prejuízo decorrente da pandemia da Covid-19. Ademais, define que os recursos capitalizados no Fundo Nacional de Aviação Civil não serão objeto de contingenciamento, nem de transferência para o Tesouro, em qualquer circunstância.

## **II – ANÁLISE**

Dada a situação extraordinária em que se encontram as deliberações do Senado Federal em virtude da pandemia da COVID-19, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 468, de 2017, é submetido ao Plenário desta Casa, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.



Antes do mérito, é necessário avaliar a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, incluída a boa técnica legislativa, do PLS nº 468, de 2017.

A proposição atende aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade. Em conformidade com disposto no art. 22, inciso XI, da Constituição Federal (CF), compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, tema da proposição. Ademais, a proposição não trata de tema de iniciativa privativa do Presidente da República contidos no art. 61, § 1º, da CF.

No que concerne à juridicidade, o projeto altera lei já existente e observa também os requisitos de novidade, generalidade e abstração. Não se tratando de matéria cuja disciplina exija a aprovação de lei complementar, a lei ordinária é instrumento adequado à sua inserção no ordenamento jurídico nacional.

Não há impedimento quanto à regimentalidade, ou seja, o PLS é aderente às normas regimentais desta Casa. Quanto à técnica legislativa, uma vez que se acatem as emendas de redação que ora sugerimos, o Projeto estará de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A Lei nº 12.462, de 2011, especifica que os recursos do FNAC serão aplicados exclusivamente no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, podendo ainda ser aplicados no desenvolvimento, na ampliação e na reestruturação de aeroportos concedidos, desde que tais ações não constituam obrigação do concessionário.

Por sua vez, o Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013, que regulamenta o funcionamento do FNAC, além de reiterar a possibilidade de aplicação de recursos do fundo em aeroportos concedidos, elenca, entre outras possibilidades, que os recursos poderão ser utilizados para a realização de investimentos em modernizações, construções, reformas e **ampliações** da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil.

Tendo por base as determinações contidas tanto na Lei nº 12.462, de 2011, quanto no Decreto nº 8.024, de 2013, entendemos ser possível a utilização de recursos do FNAC para realização de desapropriações para a ampliação de aeroportos.



Entretanto, como a letra da lei não é explícita, o gestor público, a quem cabe fazer apenas o que a lei permite, se sentirá dissuadido a utilizar os recursos para desapropriações.

Como bem exposto no parecer aprovado pela CAE, muitas vezes, se faz necessária a modificação de atos normativos para assegurar maior inteligibilidade aos seus comandos.

Dessa forma, é importante que haja explicitação, no texto da lei, de que os recursos do FNAC poderão ser utilizados para cobrir custos de desapropriações em áreas de ampliação aeroportuária.

Por conseguinte, a medida contribuirá para facilitar a ampliação de aeroportos ao disponibilizar recursos para tal fim, especialmente neste momento em que o fundo recebe vultosos aportes em razão das últimas rodadas de concessões realizadas pelo Governo Federal.

Quanto as emendas apresentadas, embora consideremos a Emenda nº 1 meritória, a eleição de uma nova finalidade, em lei de autoria parlamentar, para fundo administrado pelo Poder Executivo poderia ser objeto de questionamento, na medida em que a destinação dos recursos a ele vinculados seria modificada, sem o exercício da iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Quanto as Emendas a nº 2, 3 e 4, devem ter seu teor considerada na redação da proposição, tendo em vista que não era intenção do autor da proposta suprimir as ações destinadas ao incremento do turismo do rol das ações financiadas pelo FNAC. Essas ações só passaram a ser custeadas pelo FNAC em data posterior a da apresentação da proposição com a promulgação da Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, que acrescentou inciso II ao § 2º do art. 63 da Lei nº 12.462, de 2011. Embora apresentem a mesma finalidade, acataremos a Emenda nº 3 por apresentar melhor técnica legislativa.

Quanto a Emenda nº 5, entendemos que essa não é cabível já que as normas de contingenciamento de recursos orçamentários constam da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF disciplina o contingenciamento (ou “limitação de empenho e movimentação financeira”) no art. 9º, § 2º: *não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as*



*ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias*. Assim, o caminho a ser seguido para evitar eventuais contingenciamentos é, na forma da LRF, ressalvá-las por meio das LDOs.

Portanto, apenas uma alteração na LRF poderia ressalvar permanentemente o contingenciamento das despesas do FNAC. Naturalmente, apenas uma lei complementar poderia fazê-lo. Ademais, mesmo assim deve-se considerar que contingenciamento é uma prática inerente ao caráter autorizativo da lei orçamentária, consagrado pela Lei nº 4.320, de 1964. Assim, trata-se de prática anterior à promulgação da LRF, que tão somente a disciplinou.

Já os recursos apurados no superávit financeiro do FNAC devem ser depositados na Conta Única do Tesouro Nacional, como prevê a legislação orçamentária e a LRF. Naturalmente, se não forem gastos eles ajudarão na composição do superávit primário.

Portanto, mesmo que os objetivos da Emenda em tela sejam defensáveis, a questão central é que não seria razoável assim proceder sem uma ampla reformulação do ciclo orçamentário brasileiro.

Quanto a Emenda nº 6, acatamos parcialmente a proposta. No que tange a proibição do contingenciamento dos recursos do FNAC, o dispositivo não deve prosperar pelos mesmos argumentos expostos para a Emenda nº 5. Já por sua vez, a extensão do prazo, até 31 de março de 2021, para que os recursos do FNAC possam ser dados em garantia de empréstimo às empresas que tiveram prejuízos com a pandemia do coronavírus, merece nosso acolhimento, haja vista que o objetivo da lei ainda não foi alcançado e a ampliação do prazo deverá auxiliar para que isso aconteça.

Por fim, em aderência à justificação apresentada pelo autor, que reconhece que não se está propondo nova destinação aos recursos do FNAC, consideramos necessário ajustar o texto da ementa da proposição.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do PLS nº 468, de 2017, com rejeição das Emendas nº 1, 2, 4, 5 e aprovação da Emenda nº 3, e aprovação parcial da Emenda nº 6, com as seguintes emendas:



## EMENDA Nº 7 - PLEN

(ao PLS nº 468, de 2017)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 468, de 2017, a seguinte redação:

Altera Lei nº 12.462, de 4 de agosto 2011, para dispor sobre a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil na cobertura de custos de desapropriações de áreas destinadas a ampliações da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil.



## EMENDA Nº 8 - PLEN

(ao PLS nº 468, de 2017)

Dê-se a seguinte redação ao art. 63 da Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011, modificado pelo art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 468, de 2017:

“Art. 1º .....  
.....

‘Art. 63 .....  
.....

§ 7º Os recursos do FNAC poderão ser objeto e garantia de empréstimo, a ser celebrado até 31 de março de 2021, aos detentores de concessão aeroportuária ou de concessão para a prestação de serviço regular de transporte aéreo e aos prestadores de serviço auxiliar ao transporte aéreo, desde que comprovem ter sofrido prejuízo decorrente da pandemia da Covid-19.” (NR)

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator