



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 4388, de 2023, do Senador Alan Rick, que *altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para permitir a utilização de recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) para subsidiar a aquisição do querosene de aviação comercializado em aeroportos localizados na Região Norte.*

Relator: Senador **SÉRGIO PETECÃO****I – RELATÓRIO**

É submetido a esta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 4388, de 2023. A proposição conta com dois artigos.

O art. 1º inclui novo inciso no § 2º do art. 63 da Lei nº 12.462, de 2011. Esse dispositivo institui o Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, vinculado à Secretaria de Aviação Civil. O parágrafo mencionado,





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

em particular, disciplina as aplicações dos recursos desse Fundo. Presentemente, são admitidos os seguintes usos: (i) no desenvolvimento e no fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil; e (ii) no incremento do turismo. O novo inciso inclui nesse rol o subsídio, na forma do regulamento, para a aquisição de querosene de aviação comercializado em aeroportos localizados na Região Norte.

O art. 2º contém a cláusula de vigência e determina que a nova norma entrará em vigor na data de sua publicação.

Na Justificação do projeto, o Senador Alan Rick sustenta o seguinte:

... de acordo com o art. 3º, III, da Constituição Federal, um dos objetivos da nossa República é a erradicação da pobreza e da marginalização bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. Não há dúvida de que o Brasil é um país de dimensões continentais, e, por isso, é necessário que a União envide esforços para amenizar tamanhas diferenças entre seus diversos entes. Por isso, a utilização dos recursos do FNAC com o fim de subsidiar o QAV [querosene de aviação] comercializado em aeroportos localizados na Região Norte é medida certa nessa direção, já que se trata da aplicação do princípio da isonomia, o qual determina o tratamento igual aos iguais, e o desigual aos desiguais.

A proposição foi apresentada em 12 de setembro último e a sua apreciação ficou a cargo das Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Serviços de Infraestrutura (CI), cabendo a esta última decidir terminativamente. No dia 27 de setembro fui designado relator da matéria.

Em 2024, houve a apresentação de três emendas à proposição. A Emenda nº 1, de autoria do Senador Angelo Coronel, possibilita que o subsídio para a aquisição de querosene de aviação comercializado em aeroportos alcance, além da Região Norte, a Região Nordeste. Por seu turno, a Emenda nº 2, de autoria do Senador Alessandro Vieira, tem o mesmo propósito da Emenda nº 1.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

Contudo, a Emenda nº 2 vincula a concessão do subsídio ao atendimento de três condicionalidades legais por parte de cada aeroporto: i) realização de até 50 decolagens diárias na média anual; ii) oferta regular e em quantidade adequada de voos regionais que liguem o aeroporto aos principais aeroportos da mesma região; e iii) localização em estado que pratique política de desoneração de impostos estaduais para o querosene de aviação.

A primeira e a terceira condições serão verificadas pelo órgão competente no momento da autorização do subsídio e depois a cada doze meses, ao passo que o segundo requisito será examinado seis meses após a implantação do subsídio e depois a cada doze meses. O não cumprimento de qualquer uma das mencionadas condições implicará a recusa à concessão ou a extinção do subsídio.

A Emenda nº 3, de autoria do Senador Mecias de Jesus, objetiva que o subsídio para a aquisição de querosene de aviação comercializado em aeroportos localizados na Região Norte beneficie prioritariamente os serviços de transporte aéreo de produtos de primeira necessidade, tais como os integrantes da cesta básica e os medicamentos.

II – ANÁLISE

Consoante o art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, a CAE tem competência para opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe são submetidas.

O projeto institui fonte de custeio para um programa setorial e regional de desenvolvimento. Dessa forma, ele pertence ao rol de atribuições legislativas do Congresso Nacional, assim como não se insere entre as que competem privativamente ao Presidente da República, conforme, respectivamente, o inciso IV do art. 48 e o § 1º do art. 61, ambos da Lei Maior.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

Conforme o § 1º do já citado art. 63 da Lei nº 12.462, de 2011, o FNAC conta com as seguintes fontes de recursos: (i) os valores devidos como contrapartida à União em razão das outorgas de infraestrutura aeroportuária; (ii) os rendimentos de suas aplicações financeiras; e (iii) outros que lhe forem atribuídos.

O Fundo também contava com recursos advindos do Adicional sobre Tarifa Aeroportuária (Ataero) e de parcela da Tarifa de Embarque Internacional (TEI), mas essas fontes foram extintas pelas Leis nºs 13.319, de 2016, e 14.034, de 2020.

O § 5º do mesmo artigo também prevê o uso dos recursos desse Fundo nas seguintes finalidades: (i) no desenvolvimento, na ampliação e na reestruturação de aeroportos concedidos, desde que tais ações não constituam obrigação do concessionário; e (ii) no custeio de eventuais despesas decorrentes de responsabilidade civil perante terceiros, na hipótese de ocorrência de danos a bens e a pessoas, passageiros ou não, provocados por atentados terroristas, por atos de guerra ou por eventos correlatos contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo.

Os recursos do FNAC são geridos e administrados pela Secretaria de Aviação Civil ou, a seu critério, por instituição financeira pública federal, quando destinados à modernização, construção, ampliação ou reforma de aeródromos públicos. Atualmente, conforme o Decreto do Presidente da República nº 11.354, de 2023, esse órgão integra a estrutura do Ministério de Portos e Aeroportos.

Em termos de impacto financeiro e orçamentário, a presente proposta tem caráter meramente autorizativo. As despesas ocorrerão se e quando forem incluídas na lei orçamentária. Dessa forma, não cabe o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que exige que a proposição legislativa que crie despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. São igualmente incabíveis as restrições e compensações previstas nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101,





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

de 2000) e no art. 132 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2024 (Lei nº 14.791, de 2023).

Segundo o Portal da Transparência,¹ as despesas autorizadas do Fundo em 2022 alcançaram R\$ 3,7 bilhões, mas as despesas executadas somaram tão somente R\$ 18,2 milhões. Já os pagamentos referentes a despesas de anos anteriores foram da ordem de R\$ 26,6 bilhões. No entanto, ao analisar a execução orçamentária de 2018, o recém citado ministério assinalou *que grande parte da dotação para o exercício é alocada na Reserva de Contingência (recursos sem despesa correspondente)*.²

Importa notar que, em agosto passado, o então Ministro de Portos e Aeroportos, Márcio França, admitiu que o FNAC poderia *ser utilizado para subsidiar o combustível de aviões e solucionar os problemas de voos e os altos preços das passagens no Acre*.³

Destaque-se, ainda, que esta não será a primeira ampliação do campo de atuação do FNAC. Com efeito, a permissão para que seus recursos sejam empregados no incremento do turismo foi introduzida mais recentemente, pela Lei nº 14.002, de 2020, resultado da incorporação ao nosso ordenamento legal do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 8, de 2020, que por sua vez foi um desdobramento da Medida Provisória (MPV) nº 907, de 2019.

Por fim, convém expor as razões que desaconselham o acatamento das emendas apresentadas à proposição. Como se sabe o gasto com combustível é o custo mais relevante na estrutura de despesas das companhias aéreas. Como esse gasto é função direta da distância percorrida em voo, quanto maior for esta, maior será aquele, de modo que o equilíbrio financeiro do percurso aéreo tende a levar a companhia a aumentar o preço das passagens ou do frete.

1. ¹ Vide: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/62901?ano=2022>.

2. ² Vide: <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/conteudo/aviacao/saiba-mais-fnac>.

3. ³ Vide: <https://agencia.ac.gov.br/utilizacao-do-fundo-nacional-da-aviacao-civil-pode-resolver-problemas-de-voos-e-passagens-no-acre/>.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

Tal situação reflete o que ocorre com o transporte de cargas e passageiros na Região Norte. As grandes distâncias a percorrer pelos aviões em voos regionais, nacionais ou até mesmo locais é o fator preponderante para que o custo variável das empresas aéreas em operações com origem em estados da Região Norte seja maior do que em voos que se realizam nos estados das outras regiões do país. A escalada no preço do querosene de aviação nos anos recentes apenas potencializou esse fato.

Daí decorre que a restrição da concessão do subsídio ao combustível comercializado em aeroportos localizados na Região Norte tão somente busca nivelar o custo variável das operações aéreas nos estados amazônicos aos patamares observados nas demais regiões geográficas. Em suma, como bem observado pelo autor da proposição, a medida representa a aplicação do princípio da isonomia, de tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais. Caso a Região Nordeste também fosse alcançada pelo subsídio, não haveria certeza sobre a paridade de tratamento entre ela e a Região Norte.

Ademais, não é recomendável a imposição de condicionalidades rígidas à política pública de subsídio do querosene de aviação. De um lado, o limite máximo diário de 50 decolagens na média anual, equivalente a até 18.250 decolagens por ano, pode vir a excluir indevidamente, nos anos seguintes, os Aeroportos Internacionais de Belém e Manaus do subsídio.

Consoante o Anuário do Transporte Aéreo de 2022⁴, publicado pela Agência Nacional de Aviação Civil, o número de decolagens em cada um dos dois últimos aeroportos em 2022 foi de, respectivamente, 13.868 e 13.033, de sorte que a oferta de voos poderia crescer cerca de 31,6% e 40%, na devida ordem, sem afetar a participação deles no subsídio.

O ponto é que esses aeroportos são os mais importantes da Região Norte, servindo como pontos de abastecimento de aeronaves de voos locais, dada a dificuldade de transporte de combustível até os demais

4. ⁴ Vide: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo/panorama-do-mercado/anuario-transporte-aereo/2022.zip>.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

aeroportos amazonenses e paraenses. Se eles forem retirados da política pública no futuro, é provável que haja reversão parcial do desenvolvimento da aviação na Região Norte.

De outro lado, entendo que não é cabível a vinculação da manutenção do subsídio federal ao combustível à desoneração na esfera estadual, pois teremos o efeito indesejável de punir os usuários do transporte aéreo e as empresas de aviação se o ente estadual reverter a sua política de renúncia tributária.

Adicionalmente, julgo que priorizar o transporte aéreo de quaisquer produtos de primeira necessidade no acesso ao subsídio proposto pela proposição não é recomendável. É sabido que o transporte aéreo de cargas é preferível ao rodoviário no deslocamento de bens de maior valor agregado que ocupam pouco espaço físico, como, por exemplo, medicamentos. O contrário acontece quando os bens são de baixo valor agregado e ocupam maior espaço físico, que é o caso dos produtos alimentícios não perecíveis.

Nessa última situação, mesmo com o subsídio do querosene de aviação, o custo do frete aéreo tenderia a ser maior que o custo do frete rodoviário. Ainda que o frete aéreo não fosse maior, do ponto de vista do financiamento da política pública, não seria possível incentivar o transporte aéreo rotineiro de alimentos da cesta básica ao mesmo tempo em que se incentiva o transporte de outras cargas mais recomendáveis de deslocamento pela via aérea e de pessoas por avião.

A razão para isso reside no fato de que o subsídio não será ilimitado. Como o subsídio será fixado anualmente no orçamento, é preferível que os escassos recursos públicos sejam alocados para o transporte de pessoas, aprimorando e abrindo novas linhas de viagem, e para o transporte de cargas que constituem vantagem competitiva do modal aéreo em relação aos demais, mormente o rodoviário.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 4388, de 2023, com a rejeição das Emendas nºs 1 a 3.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

