



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

PARECER N° , DE 2024

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, em particular, disciplina as aplicações dos recursos desse Fundo. Presentemente, são admitidos os seguintes usos: (i) no desenvolvimento e no





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

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 certeira 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 quatro 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.

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



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

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 beneficiará prioritariamente os serviços de transporte aéreo de produtos de primeira necessidade, tais como os integrantes da cesta básica e os medicamentos.

Já a Emenda nº 4, também de autoria do Senador Alessandro Vieira, tem teor quase idêntico à Emenda nº 2. A diferença entre elas reside no fato de que, enquanto esta restringe o subsídio aos aeroportos das Regiões Norte e Nordeste com até 50 decolagens diárias na média anual, aquela amplia o acesso ao subsídio a todos os aeroportos do Brasil com no máximo 60 partidas diárias na média anual.

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



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

competem privativamente ao Presidente da República, conforme, respectivamente, o inciso IV do art. 48 e o § 1º do art. 61, ambos da Lei Maior.

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



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

(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, 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.

Convém agora analisar as emendas apresentadas à proposição. Embora concorde com as ideias contidas nas Emendas nºs 1, 2 e 4, sugiro a rejeição delas, para aprimorar o mérito dos assuntos nelas tratadas em uma nova emenda.

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

O alto custo das passagens aéreas em muitas localidades Brasil afora é um sinal da necessidade de políticas públicas que venham a ampliar a oferta de viagens aéreas, sobretudo para pontos turísticos e centros regionais, com o intuito de promover o dinamismo socioeconômico, reduzindo as desigualdades inter-regionais e intrarregionais. Nesse sentido, não seria justo que o subsídio pretendido pela proposição somente beneficiasse a Região Norte. Ele precisa abranger todas as regiões geográficas.

As condicionalidades impostas ao usufruto do subsídio nos aeroportos também não são leoninas nem implicam a exclusão imediata dos Estados do Acre e de Rondônia da nova política pública. Em particular, é adequada a adoção de um limite máximo diário de quinze decolagens na média anual, equivalente a até 5.475 decolagens por ano, para evitar a concentração do subsídio em aeroportos de grande porte.

Mais ainda, os estados da Região Norte têm leis aprovadas que concedem algum tipo de desoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços sobre o querosene de aviação. Daí decorre que é razoável desincentivar que as desonerações em vigor sejam simplesmente revogadas pelos estados por causa do subsídio federal.

Por fim, trago argumentos contrários à aprovação da Emenda nº 3. 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 ao 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





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

incentiva o transporte de passageiros e de outras cargas mais recomendáveis de deslocamento pela via aérea.

A razão para isso reside no fato de que o subsídio não será ilimitado. Como ele 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.

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 4 e a aprovação das emendas que apresento a seguir:

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei nº 4388, de 2023:

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 com baixa oferta de voos.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

EMENDA N° – CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei nº 4388, de 2023:

Art. 1º O art. 63 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 63.

.....
§ 2º

.....
II –; e

III – no subsídio para a aquisição de querosene de aviação comercializado em aeroportos com oferta reduzida de voos.

.....
§ 9º O subsídio de que trata o inciso III do § 2º deste artigo deverá ser autorizado por órgão competente, na forma do regulamento, aos aeroportos que atendam as seguintes condições:

I – realizem, no máximo, 15 (quinze) decolagens diárias, em média anual;

II – ofertem, regularmente e em quantidade adequada, voos regionais que liguem o aeroporto aos principais aeroportos da mesma região; e

III – localizem-se em estados que pratiquem políticas de desoneração de impostos estaduais para o querosene de aviação.

§ 10. A verificação das condições previstas no § 9º deste artigo será realizada por órgão competente e dar-se-á:

I – no momento da autorização e, depois, a cada 12 (doze) meses, enquanto vigorar o subsídio, para as condições previstas nos incisos I e III do referido § 9º; e

II – 6 (seis) meses após a implementação do subsídio e, depois, a cada 12 (doze) meses, enquanto vigorar o benefício, para a condição prevista no inciso II do referido § 9º.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

§ 11. A não observância das condições previstas no § 9º deste artigo implicará a recusa ou a extinção do subsídio, na forma do regulamento.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

