

Brasília, 13 de Dezembro de 2018

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa proposta de Medida Provisória que altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para dispor sobre os serviços aéreos públicos. A proposta modifica as condições necessárias para outorga de concessão para exploração de serviços de transporte aéreo regular e de autorização para transporte aéreo não regular ou serviços especializados.
2. A Política Nacional de Aviação Civil - PNAC, aprovada por meio do Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, cujo principal propósito é “assegurar à sociedade brasileira o desenvolvimento de sistema de aviação civil amplo, seguro, eficiente, econômico, moderno, concorrencial, compatível com a sustentabilidade ambiental, integrado às demais modalidades de transporte e alicerçado na capacidade produtiva e de prestação de serviços nos âmbitos nacional, sul-americano e mundial”, estabelece um conjunto de objetivos apoiados em ações estratégicas que incluem a redução das barreiras à entrada de novas empresas no setor aéreo; o estímulo ao desenvolvimento de serviços aéreos em todo o território brasileiro; e o estímulo à concorrência no setor de aviação civil.
3. O antigo Código Brasileiro do Ar (Decreto-Lei nº 32, de 18 de novembro de 1966) instituiu em seu art. 69 a determinação de que a concessão ou a autorização para exploração de serviços aéreos fossem dadas apenas às pessoas jurídicas brasileiras que tivessem, dentre outras condições: I) sede no Brasil; II) pelo menos 4/5 (quatro quintos) do capital com direito a voto pertencente a brasileiros (conforme alteração promovida pela Lei nº 5.710, de 7 de outubro de 1971); e III) direção confiada exclusivamente a brasileiros (de acordo com redação dada pelo Decreto-Lei nº 234, de 28 de fevereiro de 1967). Tais restrições à participação de estrangeiros em empresas aéreas brasileiras foram incorporadas sem grandes alterações no Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 1986), que revogou o Código Brasileiro do Ar de 1966 e que ainda se mantém como o marco regulatório da aviação civil no Brasil.
4. O Código Brasileiro de Aeronáutica, de 1986, determina em seu art. 181 que a concessão para exploração de serviços de transporte aéreo regular será concedida somente à pessoa jurídica brasileira que tiver: I) sede no Brasil; II) pelo menos 4/5 (quatro quintos) do capital com direito a voto pertencente a brasileiros, prevalecendo essa limitação nos eventuais aumentos do capital social; e III) direção confiada exclusivamente a brasileiros. O art. 182 do CBA, por sua vez, prevê que as mesmas condições se aplicam à autorização para o transporte aéreo não regular e serviços especializados.
5. Esse limite de até 20% (vinte por cento) de participação de capital estrangeiro com direito a voto em empresas concessionárias ou autorizadas de serviços aéreos públicos faz com

que o Brasil seja um dos países mais fechados a investimentos estrangeiros no setor aéreo. De acordo com informações do Banco Mundial contidas no estudo “Investing Across Borders”, apenas países como Arábia Saudita, Etiópia, Haiti e Venezuela se mostram mais restritivos à participação de investidores estrangeiros em empresas aéreas – neles o capital estrangeiro com direito a voto não é permitido. Por outro lado, países sul-americanos como Chile, Colômbia, Uruguai, Paraguai e Bolívia permitem até 100% (cem por cento) de controle acionário por investidores estrangeiros em empresas aéreas nacionais.

6. Tal limite ainda faz com que o transporte aéreo seja o setor da economia brasileira mais restritivo a investimentos estrangeiros. Anteriormente à Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, essa condição era conferida aos serviços de saúde. O art. 142 da referida lei alterou a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, com objetivo de permitir a participação direta ou indireta de empresas ou de capital estrangeiro na assistência à saúde, inclusive em hospitais gerais, especializados, policlínicas, clínicas gerais e especializadas. Com isso, estrangeiros podem, desde 2015, deter até 100% (cem por cento) do capital com direito a voto no setor hospitalar, como já acontece nos setores de aeroportos, portos, ferrovias, telecomunicações, energia elétrica, saneamento básico, construção, turismo, varejo, mineração, óleo e gás, agricultura, manufaturas leves, bancos e seguros.

7. Como resultado, a manutenção do limite de 20% (vinte por cento) de participação de capital estrangeiro com direito a voto nas empresas aéreas brasileiras impõe obstáculos ao desenvolvimento do transporte aéreo no país. Dentre os possíveis benefícios que a eliminação de tal restrição traria ao transporte aéreo brasileiro destacam-se o aumento da competição e desconcentração do mercado doméstico; o aumento da quantidade de rotas e cidades atendidas pelo transporte aéreo regular, bem como a melhor integração a rotas internacionais; a redução do preço médio de passagens; a absorção de novas práticas gerenciais e tecnologias utilizadas em mercados desenvolvidos; o maior acesso a fontes de financiamento, com redução dos custos operacionais; a geração de emprego diretos e indiretos, com consequente aumento da renda média; e o desenvolvimento da cadeia produtiva da indústria aeronáutica.

8. A despeito do expressivo crescimento da quantidade de passageiros e da redução dos preços médios das passagens aéreas, a quantidade de cidades atendidas pelo transporte aéreo tem se mantido bem abaixo do que já se verificou em um passado relativamente recente. A maioria daqueles que deixaram de receber voos regulares está em cidades de pequeno e médio porte, especialmente na Região Amazônica. Além da redução da quantidade de cidades atendidas pelo transporte aéreo, os resultados líquidos da indústria verificados desde 2011 – de seguidos prejuízos –, apontam a necessidade de ampliar as possibilidades de fontes de financiamento das empresas nacionais.

9. É importante destacar que não se trata, com esta proposta, de garantir a exploração do mercado doméstico brasileiro a empresas aéreas estrangeiras. Empresas constituídas em outros países continuarão impedidas de realizar a chamada “cabotagem” – ou seja, o transporte aéreo de passageiros, carga e correio entre pontos no Brasil. A concessão para exploração de serviços de transporte aéreo regular ou de autorização para o transporte aéreo não regular ou para serviços aéreos especializados somente será dada à pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil. Deste modo, para que uma empresa aérea estrangeira queira explorar serviços aéreos públicos no país, ela deverá constituir uma subsidiária em território brasileiro e operar conforme a legislação brasileira.

10. Dentre os resultados esperados a partir da abertura do setor aéreo ao capital estrangeiro incluem-se 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.

11. Propõe-se ainda nesta minuta de Medida Provisória a revogação dos arts. 184, 185 e 186 do Código Brasileiro de Aeronáutica. O art. 184 estabelece que os atos constitutivos de concessionárias e autorizadas de serviços aéreos públicos, bem como suas alterações, dependerão de prévia aprovação da autoridade aeronáutica. O art. 185 do CBA, por sua vez, determina que estas remetam no primeiro mês de cada semestre do exercício social relação completa de seus acionistas e das transferências de ações operadas no semestre anterior. Ademais, dispõe em seu § 1º que diante de tais informações a autoridade aeronáutica poderá considerar sem validade as transferências operadas em desacordo com a lei e determinar que, no período que fixar, as transferências dependerão de aprovação prévia. O art. 185 elenca em seu § 2º um conjunto de situações em que a transferência de ações dependerá de autorização prévia da autoridade aeronáutica. O art. 186, por fim, trata da possibilidade de fusão ou incorporação de empresas aéreas - aspectos já tratados em legislação mais recente.

12. A revogação de tais dispositivos se faz necessária na medida em que os requisitos para transferência de controle das sociedades detentoras de concessão ou autorização para exploração de serviços aéreos públicos podem ser estabelecidos pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, com base nas prerrogativas dispostas no art. 183 do Código Brasileiro de Aeronáutica e nos incisos XIII e XIV do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. O art. 183 do CBA estabelece que as concessões ou autorizações serão regulamentadas pelo Poder Executivo e somente poderão ser cedidas ou transferidas mediante anuência da autoridade competente – neste caso, a ANAC. O inciso XIII do art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005, confere à ANAC competência para regular e fiscalizar a outorga de serviços aéreos, enquanto o inciso XIV do mesmo artigo atribui-lhe competência para conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos. Nesse sentido, a revogação dos art. 184, 185 e 186 tem por objetivo adequar o texto do Código Brasileiro de Aeronáutica à proposta de abertura do setor aéreo, garantindo segurança jurídica a investidores brasileiros e estrangeiros.

13. São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta Medida Provisória.

Respeitosamente,

VALTER CASIMIRO SILVEIRA