

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

## PROJETO DE LEI Nº 1.682, DE 2007

(Apensados os Projetos de Lei nº 1.760, de 2007, do senhor José Aníbal, nº 2.001, de 2007, do Senhor Ratinho Júnior e nº 2.219, de 2007, do Senhor Fernando de Fabinho)

Altera os artigos 181 e 216 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica

**Autor:** Deputado **BETO ALBUQUERQUE**

**Relator:** Deputado **VANDERLEI MACRIS**

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.682, de 2007, é de autoria do Deputado Beto Albuquerque. Propõe a alteração dos arts. 181 e 216 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA.

Diz o art. 1º do Projeto de Lei em comento que os artigos mencionados do CBA passarão a vigor com a seguinte redação:

*“Art. 181 A concessão será dada a pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, independentemente da nacionalidade do respectivo capital” (NR)*

*Art. 216 Os serviços aéreos de transporte público doméstico serão realizados por empresas constituídas segundo as leis brasileiras.”(NR)*

Comparando a redação proposta com aquela hoje vigente fica clara a intenção do legislador de eliminar a atual restrição à participação de capital estrangeiro no capital de empresas prestadoras de serviços de transporte aéreo regular em proporção superior a 20%.

À proposição em comento foi apensado o Projeto de Lei nº 1.760, de 2007, do Deputado José Aníbal. Também este projeto tem o objetivo de liberar a participação de capital estrangeiro nas empresas concessionárias de serviços aéreos públicos. Para tanto, propõe revogar ou alterar vários dispositivos, tanto do Código Brasileiro de Aeronáutica como da Lei nº 11.182, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil, a ANAC, buscando eliminar as referências à nacionalidade da propriedade do capital.

Mais precisamente, a proposição apensada objetiva dar a seguinte redação ao art. 181 do CBA:

*“Art. 181 A concessão somente será dada à pessoa jurídica brasileira que tiver sede no Brasil e direção confiada a pessoas residentes e domiciliadas no país.*

*§ 1º As ações com direito a voto deverão ser nominativas se se tratar de empresa constituída sob a forma de sociedade anônima, cujos estatutos deverão conter expressa proibição de conversão das ações preferenciais sem direito a voto em ações com direito a voto.*

*§ 2º Pode ser admitida a emissão de ações preferenciais até o limite de dois terços do total das ações emitidas, não prevalecendo as restrições não previstas neste Código (NR).”*

O art. 3º da proposição apensada, ora comentada, altera a redação do inciso II do art. 182 do CBA. Este art. 182 diz, em seus incisos I e II, que a autorização para a prestação de serviços de transporte aéreo público poderá ser outorgada às sociedades anônimas nas condições previstas no artigo anterior (inciso I) e às demais sociedades, com sede no País, observada a maioria de sócios, o controle e a direção de brasileiros (inciso II). Se aprovado o Projeto de Lei nº 1.760, de 2007, será eliminada a referência ao controle e à direção e o inciso II terá a seguinte redação: “II – às demais sociedades com sede no país.”

Na seqüência, o art. 4º da proposição aqui comentada prevê a revogação do inciso V do § 2º do art. 185 da Lei nº 7.565, de 1986, o CBA. Este dispositivo a ser revogado prevê a comunicação periódica, à

autoridade aeronáutica, das transferências a estrangeiro de ações com direito a voto. Atualmente, tais transferências dependem de autorização daquela mesma autoridade, conforme o § 3º do art. 181, que também será revogado pela proposição sob análise.

Esta, em seu art. 5º, prevê acrescentar um parágrafo único ao art. 47 da Lei Nº 11.182, de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC. Diz este art. 47 em vigor:

*“Art. 47. Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições:*

*I – os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela ANAC, sendo que as concessões, permissões e autorizações pertinentes a prestação de serviços aéreos e a exploração de áreas e instalações aeroportuárias continuarão regidas pelos atuais regulamentos, normas e regras, enquanto não for editada nova regulamentação;*

*II – os contratos de concessão ou convênios de delegação, relativos à administração e exploração de aeródromos, celebrados pela União com órgãos ou entidades da Administração Federal, direta ou indireta, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devem ser adaptados no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de instalação da ANAC às disposições desta Lei; e*

*III – as atividades de administração e exploração de aeródromos exercidas pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO passarão a ser reguladas por atos da ANAC.”*

O parágrafo único previsto terá, se aprovada a proposição, a seguinte redação:

*“Parágrafo único. Fica invalidada, constituindo exceção ao disposto no inciso I deste artigo, a regra que proíbe a concessão de serviços aéreos a pessoa jurídica brasileira que possua capital com direito a voto pertencente a estrangeiro em proporção superior a um quinto do capital total.”*

Por fim, o art. 6º da primeira proposição apensada ao original prevê a entrada em vigor da lei na data da sua publicação.

Há ainda duas outras proposições apensadas. Primeiro, o Projeto de Lei nº 2.001, de 2007, de autoria do nobre deputado Ratinho Junior. Como o projeto original, este pretende alterar os arts. 181 e 216 da Lei Nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica. A proposição apensada difere da original, porém, ao estabelecer que a “concessão poderá ser dada à pessoa jurídica constituída segundo as leis

brasileiras, independentemente da nacionalidade do capital, que tiver (I) sede no Brasil e (II) direção confiada a pessoa residente e domiciliada no Brasil.” Difere, também, porque o art. 216, se aprovada esta proposição, passará a ter a seguinte redação:

*“Art. 216 Os serviços aéreos de transporte público doméstico serão realizados por empresas constituídas segundo as leis brasileiras, assegurada a proporção de 2/3 (dois terços) das novas concessões às empresas de capital nacional.”*

Por fim, o último Projeto de Lei apensado é o de nº 2.219, de 2007, de autoria no nobre deputado Fernando de Fabinho. Com esta proposta, pretende o nobre autor, também, alterar os arts 181 e 182 do Código Brasileiro de Aeronáutica, de forma que seja eliminada a restrição à participação de capital estrangeiro nas empresas aeroviárias brasileiras.

Distribuída às comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, de Viação e Transportes e de Constituição e Justiça e de Cidadania, a proposição está sujeita à apreciação conclusiva desses Colegiados. Nesta primeira Comissão, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

As proposições em apreço, tanto a principal quanto as três apensadas, buscam o mesmo objetivo, embora em diferentes graus e por caminhos diversos: eliminar a restrição hoje existente à participação do capital estrangeiro no capital de empresas concessionárias de serviços aéreos públicos regulares. Se aprovados, o atual limite de 20% do capital votante passa a não existir. Vale dizer, empresas com 100% de capital estrangeiro poderão ser constituídas, receber concessão e operar o serviço aéreo público no Brasil.

Apresentados no calor do debate sobre a crise aérea, que motivou inclusive duas comissões parlamentares de inquérito, uma na Câmara dos Deputados e outra no Senado Federal, os projetos de lei em comento, se

aprovados, poderão representar grande contribuição ao transporte aéreo no Brasil.

A limitação ao capital estrangeiro é elemento ideológico que não mais se coaduna com o momento atual. Aprovada em 1986, quando ainda se vivia em situação completamente distinta da atual, a norma restritiva refletia entendimentos vigentes então. Hoje, não há mais razão para se persistir com a mesma diretriz.

São muitos os trabalhos existentes sobre o tema. Neles, predomina a visão de que os principais efeitos da restrição à entrada de capital são tolher o desenvolvimento das empresas e da atividade, ao dificultar-lhes a capitalização, e prejudicar o consumidor, ao reduzir a concorrência.

Os muitos trabalhos apontam, também, para o fato de que existe aparente tendência internacional à permissão da entrada do capital estrangeiro nas empresas prestadoras de serviço de transporte aéreo regular. Os exemplos são o Chile, a União Européia e também os EUA. Este último, embora ainda mantenha a restrição à propriedade estrangeira **além dos 25%** do capital votante e a exigência de que as empresas estejam sob “efetivo controle” de seus cidadãos, já assinou acordos de “céus abertos” com quase quatro dezenas de países. Também são apontados como países na vanguarda da abertura do mercado de transporte aéreo a Austrália e a Nova Zelândia, nas quais não há limitação de propriedade do capital para as empresas realizarem transporte aéreo doméstico, embora mantenha-se o limite de 49% - quarenta e nove por cento – para as empresas que efetuam transporte internacional. Importante registrar que, no caso, o transporte entre estes dois países é considerado transporte “doméstico”.

Outro argumento freqüente diz respeito à Emenda Constitucional nº 06, de 1995, que acabou com a distinção entre “empresa brasileira de capital nacional” e “empresa brasileira de capital estrangeiro”. Há, inclusive, muitos que argumentam que as restrições hoje existentes no Código Brasileiro de Aeronáutica teriam sido revogadas pelo novo mandato constitucional decorrente da Emenda mencionada, que revogou o art. 171 da Constituição Federal.

Argumenta-se ainda, favoravelmente à abertura, com a existência, hoje, de apenas duas empresas de grande porte atuando no setor, no Brasil. Em decorrência deste fato e da intensificação do volume de viagens

internacionais resultante da apreciação cambial e da elevação da renda das famílias, verifica-se em 2007 um desequilíbrio na conta de passagens aéreas internacionais de nosso balanço de pagamentos da ordem de US\$ 1,7 bilhão. Nesse contexto, a eliminação da restrição prevista no CBA facilitaria a formação de novas empresas, cuja entrada no mercado aumentaria a concorrência, em benefício do consumidor, além de reverter o citado déficit.

Expostas as razões mais amplas pelas quais somos favoráveis aos objetivos das quatro proposições em análise, cumpre apresentar alguns detalhes sobre cada uma delas, detalhes estes que nos levam a apresentar um substitutivo.

Começamos pelo Projeto de Lei nº 2.001, de 2007. A redação proposta para o art. 181 do CBA determina que a “direção (da empresa) seja confiada a pessoa residente e domiciliada no Brasil.” A proposta parece-nos motivada pela idéia de que aqui residindo os gestores da empresa estarão mais atentos às normas internas, inclusive àquelas que se referem à segurança do vôo. Fica assim atendida uma das preocupações que se lê com freqüência na literatura, qual seja, a possibilidade de que a restrição da propriedade de empresas aéreas a nacionais reduz a possibilidade da emergência de “bandeiras de conveniência”, como ocorre na navegação marítima. Evita-se, desta forma, a emergência desta prática, que pode ser nefasta aos interesses da segurança do transporte aéreo.

Outro ponto central da proposição em questão é a nova redação dada para o art. 216 do mesmo CBA. Acatada a letra da proposição, a incerteza se tornará ampla, pois ela que seja “assegurada a proporção de 2/3 das novas concessões às empresas de capital nacional”. Além de o conceito de capital nacional não estar claro, também não fica expresso o período em que os 2/3 deverão ser atingidos. Noutras palavras: a proporção definida deve ser tomada com relação ao período de um ano, de dez, ou de quantos? Sabendo-se que as “novas concessões” não acontecem com grande freqüência, ou pelo menos não têm assim acontecido no Brasil, a inexistência deste comando temporal torna a lei, parece-nos, de difícil aplicação, pois haverá sempre o argumento de que há concessões pendentes de análise, as quais, se deferidas, assegurariam a proporção prevista. Assim, entendemos que, embora o espírito seja o de ampliar a liberdade e preservar espaço para as empresas de capital nacional, a forma não foi feliz. Não obstante,

acreditamos que o substitutivo proposto corrigirá as deficiências apontadas, e prevalecerá o mérito da proposição.

A proposição mais recentemente apensada é a de nº 2.219, de 2007, do Sr. Fernando de Fabinho. Nesta, fica estabelecida que a concessão da exploração de serviços aéreos públicos será dada a qualquer pessoa jurídica que tenha sede no Brasil.

Com relação ao Projeto de Lei nº 1.760, de 2007, parecemos que o caminho escolhido pelo autor deste é preferível à opção adotada pelo parlamentar que apresentou a proposição principal, a de nº 1.682, de 2007. Nesta, as alterações deixam claro o objetivo, mas não eliminam, do corpo de normas jurídicas, as diversas referências a decorrências da vigência da restrição. Dentre estas, a emissão de relatórios para informar da transferência de ações a estrangeiros, por exemplo. Já na proposição apensada há mais detalhes, expurgando dos textos legais as referências a relatórios e outra exigências, que deixam de ser necessários uma vez aceita a regra maior, da liberdade de entrada de capital em tais empreendimentos. Neste sentido, o art. 4º da proposição apensada prevê a revogação do inciso V do § 2º do art. 185 da Lei nº 7.565, de 1986, o CBA. Este dispositivo a ser revogado prevê a comunicação periódica, à autoridade aeronáutica, das transferências a estrangeiros de ações com direito a voto. Ora, sem norma que restrinja o controle a brasileiros, não há razão para tal comunicação persistir. Ademais, hoje tais transferências dependem de autorização daquela mesma autoridade, conforme o § 3º do art. 181, que também será revogado pela proposição sob análise.

Assim, **SOMOS PELA APROVAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI Nº 1.682, DE 2007, E DOS APENSADOS PROJETO DE LEI Nº 1.760, DE 2007, PROJETO DE LEI Nº 2.001, DE 2007 E PROJETO DE LEI Nº 2.219, DE 2007, NA FORMA DO SUBSTITUTIVO QUE ORA APRESENTAMOS.**

Sala da Comissão, em                    de                    de 2007.

Deputado Vanderlei Macris  
Relator

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.682, DE 2007

Altera dispositivos da Lei Nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e da Lei Nº 11.182, de 2005, para extinguir a limitação à participação do capital estrangeiro nas empresas concessionárias de serviços públicos de transporte aéreo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei introduz alterações na Lei nº 7.565, de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, e na Lei nº 11.182, de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências, para pôr fim à exigência de participação de capital nacional, na proporção de quatro quintos, no capital total com direito a voto de pessoa jurídica brasileira concessionária de serviços aéreos públicos.

Art. 2º O art. 181 da Lei nº 7.565, de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica, passa a vigorar com a seguinte redação:

*"Art. 181. A concessão somente será dada à pessoa jurídica brasileira que tiver sede no Brasil e direção confiada a pessoas residentes e domiciliadas no país.*

*§ 1º As ações com direito a voto deverão ser nominativas se se tratar de empresa constituída sob a forma de sociedade anônima, cujos estatutos deverão conter expressa proibição de conversão das ações preferenciais sem direito a voto em ações com direito a voto.*

*§ 2º Pode ser admitida a emissão de ações preferenciais até o limite de dois terços do total das ações emitidas, não prevalecendo as restrições não previstas neste Código (NR)."*

Art. 3º O art. 182, inciso II, da Lei nº 7.565, de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica, passa a vigorar com a seguinte redação:

*"Art. 182. ....*

*II - às demais sociedades com sede no país.*

*....."*

Art. 4º Fica revogado o inciso V do § 2º do art. 185 da Lei nº 7.565, de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica.

Art. 5º O art. 47 da Lei nº 11.182, de 2005, passa a vigorar acrescido do seguinte dispositivo:

*"Art. 47.....*

*Parágrafo único. Fica invalidada, constituindo exceção ao disposto no inciso I deste artigo, a regra que proíbe a concessão de serviços aéreos a pessoa jurídica brasileira que possua capital com direito a voto pertencente a estrangeiros em proporção superior a um quinto do capital total."*

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação .

Sala da Comissão, em            de            de 2007.

Deputado Vanderlei Macris  
Relator