

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.442, DE 2020

Apensados: PL nº 3.057/2022 e PL nº 3.221/2023

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

Autor: SENADO FEDERAL - DALIRIO BEBER

Relator: Deputado PAULO GUEDES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 5.442, de 2020, de autoria do Senado Federal, acrescenta o inciso II, ao § 2º, do art. 63 da Lei nº 12.462/2011, com o objetivo permitir a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), na cobertura de custos de desapropriações de áreas destinadas a ampliações da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil. O PL também altera o § 7º para ampliar a possibilidade de que os recursos do possam 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.

Foram apensados ao projeto original o PL nº 3.057/2022, de autoria do Deputado Marcelo Ramos, e o PL nº 3.221/2023, de autoria do Deputado Felipe Carreras.



O PL nº 3.057/2022 altera os aspectos gerais da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC). Nesse sentido o projeto:

1. permite que os recursos do FNAC sejam aplicados:
 - a. no financiamento de recursos para o cumprimento de obrigações que estejam a cargo do concessionário (art. 1º do PL que pretende alterar o inciso I do § 5º do art. 63 da Lei nº 12.462/2011), hipótese expressamente vedada na redação atual do dispositivo que o PL pretende alterar.
 - b. no financiamento e garantia de empréstimos para a aquisição de aeronaves para o desenvolvimento de aviação regional e para aquisição de debêntures de infraestrutura incentivadas, ligadas a projetos de infraestrutura e desenvolvimento de aeródromos públicos e em regime de delegação ou concessão e seus empreendimentos conexos. O projeto não prevê prazo para a celebração dos contratos, tampouco vincula a concessão dos empréstimos e garantias aos que comprovem ter sofrido prejuízo decorrente da pandemia da Covid-19 (art. 1º do PL que pretende alterar o § 7º do art. 63 da Lei nº 12.462/2011)
2. prevê que os limites anuais de movimentação e empenho não deverão ser óbice ao cumprimento dos objetivos e fins do FNAC (art. 1º do PL que pretende alterar o § 3º do art. 63 da Lei nº 12.462/2011);
3. exclui da Lei nº 12.462/2011 o prazo para a celebração dos contratos de empréstimos ou garantia de empréstimo 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. Além disso, deixa de vincular a concessão dos empréstimos e garantias aos que comprovem ter sofrido prejuízo decorrente



da pandemia da Covid-19 (art. 1º do PL que pretende alterar o § 7º do art. 63 da Lei nº 12.462/2011);

- a. prevê que quitação dos empréstimos deve ocorrer até 31 de dezembro de 2043, enquanto a Lei nº 12.462/2011, com a alteração promovida pela Lei 14.034/2020 prevê que a quitação ocorrerá até 31 de dezembro de 2031 (art. 1º do PL que pretende alterar o inciso III do § 8º do art. 63 da Lei nº 12.462/2011);
 - b. prevê que a garantia dos empréstimos será executável a partir de 1º de janeiro de 2023, enquanto a Lei nº 12.462/2011, com a alteração promovida pela Lei 14.034/2020, prevê que a execução ocorrerá a partir de 1º de janeiro de 2021 (art. 1º do PL que pretende alterar inciso IV do § 8º do art. 63 da Lei nº 12.462/2011); e
4. prevê que a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, constituirá conselho gestor de investimentos e crédito, responsável pela análise, deferimento e fiscalização dos requerimentos formulados para o recebimento dos recursos concedidos pelo Fundo Nacional de Aviação Civil (art. 1º do PL que pretende alterar o § 1º do art. 63-A da Lei nº 12.462/2011)

O PL nº 3.221/2023 altera a Lei nº 12.462/2011 para possibilitar a utilização dos recursos do FNAC garantias prestadas pela União em operações de crédito contratadas por prestadores de serviços aéreos. Nesse sentido o PL:

1. altera o § 7º do art. 63 da Lei nº 12.462/2011, de forma a prescrever que os recursos do FNAC poderão ser objeto de garantia de empréstimo aos prestadores de serviços aéreos regulares a ser aprovada pelo Ministério de Portos e Aeroportos. Note-se que o PL pretende excluir do texto atual do § 7º a autorização para concessão de empréstimos, limitando-se exclusivamente à concessão de garantias.



2. restringe os potenciais beneficiários dessas garantias, no entanto, deixa de vincular a concessão das garantias aos que comprovem ter sofrido prejuízo decorrente da pandemia da Covid-19, além de suprimir o prazo limite para concessão das mesmas;
3. dispõe que a quitação dos empréstimos ocorrerá até 31 de dezembro de 2035, apesar de excluir do caput do § 7º a referência à concessão desses empréstimos;
4. aumenta o limite máximo para a concessão das garantias, passando de R\$ 3 bilhões para 8 bilhões;
5. autoriza a União a contratar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF, ou outra instituição habilitada, para a execução de todos os serviços relacionados à utilização de recursos do FNAC como garantia; e
6. prescreve que Poder Executivo indicará, mediante decreto, o órgão gestor do FNAC, para fins de prestação de garantia, ao qual compete efetuar, com recursos do FNAC, os pagamentos relativos à cobertura de garantias, dentre outros atos de operacionalização;

As proposições foram despachadas às Comissões de Viação e Transportes - CVT; Finanças e Tributação – CFT (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (Art. 54 RICD), e se encontra em regime de tramitação com prioridade (Art. 151, II, RICD)

Na CVT, o PL nº 5.442/2020 foi aprovado com duas emendas, nos termos do parecer do Relator, Deputado Carlos Chiodini:

- Emenda nº 1 da CVT: altera o § 7º do art. 63, da Lei nº 12.462/2011, prorrogando o prazo para que os recursos do FNAC sejam objeto de garantia de empréstimo 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, de 31/12/2020 para 31/12/2021; e

- Emenda nº 2 da CVT: acrescenta o art. 63-B à Lei nº 12.462/2011, para autorizar a União a custear, com recursos do FNAC, as despesas com tarifas de navegação aérea de empresas que exercem a atividade de transporte aéreo regular de passageiro, relativa ao período de apuração dos meses de junho a novembro de 2021. Tais valores seriam ressarcidos pelas empresas em uma única parcela a ser paga até 31 de dezembro de 2021.

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto, nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

No que tange à **adequação orçamentária e financeira das proposições**, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflita com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes



orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

No que se refere ao PL nº 5.442/2020, este inclui, entre as já existentes aplicações de recursos do FNAC, a cobertura de custos de desapropriações de áreas destinadas a ampliações da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil. Quanto à essa nova aplicação, entendemos que o PL não promove diminuição de receita ou aumento da despesa, cabendo ao Poder Executivo tão somente adotar medidas adequadas à sua capacidade de comprometimento orçamentário e financeiro. Nesse sentido, o § 3º do art. 63 da Lei nº 12.462/2011 dispõe que, para a fixação das despesas do FNAC, deverão ser observados os limites anuais de movimentação e empenho e de pagamento:

Art. 63.....

§ 3º As despesas do FNAC correrão à conta de dotações orçamentárias específicas alocadas no orçamento geral da União, **observados os limites anuais de movimentação e empenho e de pagamento.**

No que se refere à dilação do prazo no qual os recursos do FNAC poderão ser objeto e garantia de empréstimo, importa registrar que tanto o prazo previsto no PL nº 5.442/2020, quanto na emenda aprovada pela CVT já expiraram. No entanto, considerando que tal prazo ainda pode ser alterado no decorrer da tramitação do PL, registramos que nesses casos também é válido o argumento de que caberá ao Poder Executivo tão somente adotar medidas adequadas à sua capacidade de comprometimento orçamentário e financeiro para a concessão dos empréstimos.

No que se refere à emenda da CVT que objetiva incluir o art. 63-B na Lei nº 12.462/2011 para autorizar a União a custear, com recursos do FNAC, as despesas com tarifas de navegação aérea de empresas que exercem a atividade de transporte aéreo regular de passageiro, relativa ao período de apuração dos meses de junho a novembro de 2021, temos a registrar que a emenda prevê que tais valores devem ser ressarcidos pelas empresas no



mesmo ano em que a União faria o custeio, ou seja, em uma única parcela a ser paga até 31 de dezembro de 2021. Sendo assim, o resultado financeiro da operação no exercício seria nulo. Importa registrar, porém, que o prazo previsto na emenda para o custeio da despesa já expirou. No entanto, considerando que tal prazo ainda pode ser alterado no decorrer da tramitação do PL, opinamos pela adequação orçamentária e financeira da emenda, desde que os valores custeados sejam ressarcidos no mesmo ano.

Sendo assim, consideramos o PL nº 5.442/2020 e as emendas aprovadas pela CVT adequados e compatíveis orçamentária e financeiramente, desde que, no que se refere à emenda da CVT que trata do custeio por parte da União das tarifas de navegação aérea com recursos do FNAC, os valores custeados sejam ressarcidos no mesmo ano.

O PL nº 3.057/2022 inclui várias despesas entre as possíveis destinações de recursos do FNAC. No entanto, o PL prevê que os limites de movimentação e empenho não deverão ser óbice ao cumprimento dos objetivos e fins do FNAC (art. 1º do PL que pretende alterar o art. 63, § 3º da Lei nº 12.462/2011), o que praticamente torna a execução de tais despesas obrigatória. Sendo assim, o PL promove impacto orçamentário e financeiro.

Quanto ao PL nº 3.221/2023, este restringe o alcance do atual § 7º do art. 63 da Lei nº 12.462/2011, uma vez que excluiu do referido dispositivo a autorização para concessão de empréstimos - limitando-se exclusivamente à concessão de garantias, muito embora exclua o prazo limite para a concessão das mesmas. Além disso, o PL dispõe que a quitação dos empréstimos ocorrerá até 31 de dezembro de 2035, apesar de suprimir do caput do § 7º a referência à concessão desses empréstimos; aumenta o limite máximo para a concessão das garantias, passando de R\$ 3 bilhões para 8 bilhões; e autoriza a contratação de empresa (ABGF).

As regras relacionadas ao prazo limite para concessão dos empréstimos ou garantias, determinação de prazo de carência e para quitação, taxa de juros ou até mesmo o valor limite máximo para a concessão de garantias fazem parte do pacote da concessão dos empréstimos ou garantias, e, assim sendo, seguem o mesmo entendimento dado a esses empréstimos e garantias.



Assim sendo, na mesma linha do entendimento explicitado na análise do PL nº 5.442/2020, o PL nº 3.221/2023 dispõe sobre a destinação dos recursos do FNAC, o que por si só não implica aumento ou diminuição de receita no orçamento da União, cabendo ao Poder Executivo tão somente adotar medidas adequadas à sua capacidade de comprometimento orçamentário e financeiro. Portanto opinamos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do PL nº 3.221/2023.

Nos casos de promoção de impacto orçamentário e financeiro, caso do PL nº 3.057/2022, a Lei de Diretrizes Orçamentárias determina que as proposições legislativas e respectivas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

Em reforço, a Súmula nº 1/08-CFT, desta Comissão de Finanças e Tributação, dispõe que *"é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação"*.

Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foi conferido status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária e financeira por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que *a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

Todavia as estimativas quanto ao impacto orçamentário e financeiro e/ou respectiva compensação, exigidos pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados, não foram



apresentadas. Portanto, não temos alternativa senão considerar o PL nº 3.057/2022 inadequado e incompatível quanto ao aspecto orçamentário e financeiro.

Por esse motivo, fica prejudicado seu exame quanto ao mérito na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT:

“Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”

No que tange ao **mérito** das proposições, consideramos que as alterações do PL nº 5.442/2020, principal, e do PL nº 3.221/2023, apensado, devem ser aprovadas na forma do Substitutivo anexo, que aglutina as mudanças promovidas pelos projetos, incluindo propostas de aperfeiçoamentos que foram sugeridas durante a tramitação da matéria nesta Comissão.

As alterações que propomos são as seguintes, em relação ao art. 63 da Lei nº 12.462/2011:

- acrescentamos o inciso III ao § 2º, que dá a possibilidade de uso dos recursos do FNAC na cobertura de custos de desapropriações de áreas destinadas a ampliações da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil;
- alteramos a redação do § 7º, de modo a permitir o uso dos recursos do FNAC como garantia de empréstimos aos prestadores de serviços aéreos regulares, a ser regulada pelo Ministério de Portos e Aeroportos, conforme regulamento;
- modificamos ainda § 8º, estabelecendo os seguintes parâmetros para limites de taxa de juros, de carência, de prazo de pagamento e das demais condições contratuais:
 - taxa de juros, de carência, de prazo de pagamento e das demais condições contratuais;
 - carência não superior a 36 (trinta e seis) meses;



- garantia de empréstimo limitada a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais); e
 - sem exigência de contragarantia.
- adicionamos o § 9º, que estabelece que a União poderá contratar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF, ou outra instituição habilitada, para a execução de todos os serviços relacionados à utilização de recursos do FNAC como garantia, inclusive análise, acompanhamento, gestão das operações de prestação de garantia e de recuperação de créditos sinistrados; e
- incluímos o § 10, que dispõe que o Poder Executivo disciplinará, mediante decreto, a contratação de empresa ou a indicação de órgão gestor do FNAC, para fins de prestação de garantia, ao qual compete efetuar, com recursos do FNAC, os pagamentos relativos à cobertura de garantias, dentre outros atos de operacionalização previstos em regulamento; e
- revogamos o inciso V do § 8º, que estabelece, entre os parâmetros para garantia dos empréstimos, que eles sejam executáveis a partir de 1º de janeiro de 2021.

Por fim, consideramos que as alterações do PL nº 3.057/2022 desvirtua a finalidade do FNAC, extrapolando a sua atuação para a construção de projetos imobiliários, hoteleiros e comerciais ligados a aeroportos e aeródromos. Ressaltamos ainda que esses projetos aos quais se busca ampliar a atuação do FNAC podem ser financiados com recursos do Fundo Geral de Turismo (Fungetur), de que trata a Lei nº 14.476/2022. Portanto, somos pela rejeição do PL nº 3.057/2022.

No que tange a Emenda nº 2 da CVT, consideramos tenta forçar a transferência de eventuais dívidas das companhias aéreas junto ao DECEA para a União, e ela se sub-rogue como credora dessas companhias. Mesmo sendo uma operação de curto prazo, consideramos que essa proposta não traz



benefícios práticos para o setor aeroportuário, motivo pelo qual rejeitamos a emenda.

Diante do exposto, somos pela **compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 5.442, de 2020, do Projeto de Lei nº 3.221, de 2023, apensado, e das Emenda nºs 1 e 2 da Comissão de Viação e Transporte, e pela incompatibilidade e pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nºs 3.057, de 2022, apensado, ficando assim dispensada a análise de mérito, nos termos do art. 10 da Norma Interna desta Comissão, e no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.442/2020, do Projeto de Lei nº 3.221, de 2023, apensado, e da Emenda nº 1 da Comissão de Viação e Transporte, na forma do Substitutivo anexo e pela rejeição da Emenda nº 2 da Comissão de Viação e Transporte.**

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado PAULO GUEDES
Relator

2023-17388



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.442, DE 2020

Apensados: PL nº 3.057/2022 e PL nº 3.221/2023

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

O Congresso Nacional decreta:

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

“Art. 63.

.....

§ 2º
.....

III – na cobertura de custos de desapropriações de áreas destinadas a ampliações da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil, observado o disposto no § 5º, inciso I.

.....

§ 7º Os recursos do FNAC poderão ser objeto de garantia de empréstimo aos prestadores de serviços aéreos regulares a ser aprovada pelo Ministério de Portos e Aeroportos, conforme regulamento.

§ 8º Os limites de taxa de juros, de carência, de prazo de pagamento e das demais condições contratuais serão estabelecidos em regulamento, observados os seguintes parâmetros:

I - taxa de juros não inferior à Taxa de Longo Prazo (TLP), de que trata a Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017; ou Taxa



Referencial (TR), acrescida de 3,3% (três inteiros e três décimos por cento) ao ano para projetos de inovação;

II - carência não superior a 36 (trinta e seis) meses;

III - (REVOGADO);

IV - garantia de empréstimo limitada a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais);

V - sem exigência de contragarantia.

§ 9º A União poderá contratar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF, ou outra instituição habilitada, para a execução de todos os serviços relacionados à utilização de recursos do FNAC como garantia, inclusive análise, acompanhamento, gestão das operações de prestação de garantia e de recuperação de créditos sinistrados.

§ 10 O Poder Executivo disciplinará, mediante decreto, a contratação de empresa ou a indicação de órgão gestor do FNAC, para fins de prestação de garantia, ao qual compete efetuar, com recursos do FNAC, os pagamentos relativos à cobertura de garantias, dentre outros atos de operacionalização previstos em regulamento.

.....” (NR).

Art. 2º Fica revogado o inciso III do § 8º, do art. 63, da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado PAULO GUEDES
Relator

2023-17388

