



MEDIDA PROVISÓRIA Nº 863, DE 2018

Sandro Silva Gonçalves
Consultor Legislativo da Área XIII
Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes

NOTA DESCRITIVA

DEZEMBRO DE 2018

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2018 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO	4
II - DESCRIÇÃO DA MP	4
III - JUSTIFICAÇÃO	6
IV – DOS FUNDAMENTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA.....	9
V - EMENDAS PARLAMENTARES	9
VI – INFORMAÇÕES ACESSÓRIAS	11

I - INTRODUÇÃO

A presente nota descreve o conteúdo da Medida Provisória nº 863, de 13 de dezembro de 2018, que “*Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica*”, enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por meio da Mensagem nº 715, de 2018.

II - DESCRIÇÃO DA MP

A Medida Provisória nº 863/18, em seu art. 1º, altera o conteúdo do *caput* do art. 181 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 1986), de sorte a estabelecer que a concessão ou a autorização para a exploração de serviços aéreos públicos apenas será dada a pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, não mais importando (i) o percentual de participação do capital estrangeiro com direito a voto no capital social da empresa aérea, antes fixado em 20%, considerado então limite máximo, e (ii) a nacionalidade dos que dirigem a empresa aérea, dantes admitida apenas a brasileira.

A par da modificação promovida no *caput* do art. 181, e em decorrência dela, foram revogados, no art. 2º da Medida Provisória nº 863/18, os incisos I a III do mesmo art. 181 – que relacionavam os requisitos a serem observados por pessoa jurídica brasileira, candidata à concessão de serviços aéreos públicos (4/5 de capital nacional, sede no Brasil e direção confiada a brasileiros) – e os § 1º a § 4º também do art. 181, que dispunham sobre conversão, emissão, transferência e aquisição de ações, como segue:

“§ 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 2/3 (dois terços) do total das ações emitidas, não prevalecendo as restrições não previstas neste Código.

§ 3º A transferência a estrangeiro das ações com direito a voto, que estejam incluídas na margem de 1/5 (um quinto) do capital a que se refere o item II deste artigo, depende de aprovação da autoridade aeronáutica.

§ 4º Desde que a soma final de ações em poder de estrangeiros não ultrapasse o limite de 1/5 (um quinto) do capital, poderão as pessoas estrangeiras, naturais ou jurídicas, adquirir ações do aumento de capital.

Ainda no art. 2º da Medida Provisória nº 863/18, inciso II, foram revogados o art. 182 (requisitos para a outorga de autorização de serviços aéreos públicos a sociedades empresariais), o art. 184 (aprovação de ato constitutivo de sociedade empresarial que requer outorga para prestação de serviços aéreos públicos), o art. 185 (prestação de informações à autoridade aeronáutica, pela sociedade empresarial que explora serviços aéreos públicos, a respeito dos acionistas e de transferências acionárias realizadas) e, por fim, o art. 186 (fusão, incorporação, consorciação e associação de empresas que prestam serviços aéreos públicos). Os dispositivos revogados são reproduzidos a seguir:

“Art. 182. A autorização pode ser outorgada:

I - às sociedades anônimas nas condições previstas no artigo anterior;

II - às demais sociedades, com sede no País, observada a maioria de sócios, o controle e a direção de brasileiros.

Parágrafo único. Em se tratando de serviços aéreos especializados de ensino, adestramento, investigação, experimentação científica e de fomento ou proteção ao solo, ao meio ambiente e similares, pode a autorização ser outorgada, também, a associações civis.”

.....
 “Art. 184. Os atos constitutivos das sociedades de que tratam os artigos 181 e 182 deste Código, bem como suas modificações, dependerão de prévia aprovação da autoridade aeronáutica, para serem apresentados ao Registro do Comércio.

Parágrafo único. A aprovação de que trata este artigo não assegura à sociedade qualquer direito em relação à concessão ou autorização para a execução de serviços aéreos.”

“Art. 185. A sociedade concessionária ou autorizada de serviços públicos de transporte aéreo deverá remeter, no 1º (primeiro) mês de cada semestre do exercício social, relação completa:

I - dos seus acionistas, com a exata indicação de sua qualificação, endereço e participação social;

II - das transferências de ações, operadas no semestre anterior, com a qualificação do transmitente e do adquirente, bem como do que representa, percentualmente, a sua participação social.

§ 1º Diante dessas informações, poderá a autoridade aeronáutica:

I - considerar sem validade as transferências operadas em desacordo com a lei;

II - determinar que, no período que fixar, as transferências dependerão de aprovação prévia.

§ 2º É exigida a autorização prévia, para a transferência de ações:

I - que assegurem ao adquirente ou retirem do transmitente o controle da sociedade;

II - que levem o adquirente a possuir mais de 10% (dez por cento) do capital social;

III - que representem 2% (dois por cento) do capital social;

IV - durante o período fixado pela autoridade aeronáutica, em face da análise das informações semestrais a que se refere o § 1º, item II, deste artigo;

V - no caso previsto no artigo 181, § 3º.

“Art. 186. As empresas de que tratam os artigos 181 e 182, tendo em vista a melhoria dos serviços e maior rendimento econômico ou técnico, a diminuição de custos, o bem público ou o melhor atendimento dos usuários, poderão fundir-se ou incorporar-se.

§ 1º A consorciação, a associação e a constituição de grupos societários serão permitidas tendo em vista a exploração dos serviços de manutenção de aeronaves, os serviços de características comuns e a formação, treinamento e aperfeiçoamento de tripulantes e demais pessoal técnico.

§ 2º Embora pertencendo ao mesmo grupo societário, uma empresa não poderá, fora dos casos previstos no caput deste artigo, explorar linhas aéreas cuja concessão tenha sido deferida a outra.

§ 3º Todos os casos previstos no caput e no § 1º deste artigo só se efetuarão com a prévia autorização do Ministério da Aeronáutica.”

Finalmente, no art. 3º se estabelece que a Medida Provisória nº 863/18 entra em vigor na data de sua publicação.

III - JUSTIFICAÇÃO

Nos termos da Exposição de Motivos nº 60/2018, assinada pelo Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil, a presente medida provisória tem por objetivo modificar “*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*”.

S.Exa. recorda, de início, que a Política Nacional de Aviação Civil, aprovada em 2009, propugna “*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.*” Em contrapartida, lembra que a Lei nº 7.565, de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica, ainda dá primazia à participação do capital nacional nas empresas aéreas, como já o fizera o Decreto-Lei nº 32, de 1966 – Código Brasileiro do Ar, ambos fixando o limite, ao capital estrangeiro, de 1/5 do capital com direito a voto da sociedade empresarial que explore serviços aéreos públicos.

Esse percentual máximo de participação do capital estrangeiro com direito a voto nas empresas aéreas, afirma S.Exa., faz da lei brasileira uma das mais avessas ao investimento externo no mercado da aviação, só superada, nesse sentido, pelas de países como Arábia Saudita, Etiópia, Haiti e Venezuela, que simplesmente proíbem o investidor estrangeiro de ter voz nas respectivas empresas aéreas nacionais. Ao lado desses exemplos, em contraste, relaciona países sul-americanos que já admitem participação integral (100%) de capital estrangeiro com direito a voto nas companhias de aviação: Chile, Colômbia, Uruguai, Paraguai e Bolívia.

Em seguida, o Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil passa a discorrer sobre a experiência do setor de saúde, o qual, até a edição da Lei nº 13.097, de 2015, era o mais restritivo a investimento estrangeiros. Hoje, segundo S.Exa., tal como já ocorre com sociedades que exploram “*aerportos, portos, ferrovias, telecomunicações, energia elétrica, saneamento básico, construção, turismo, varejo, mineração, óleo e gás, agricultura, manufaturas leves, bancos e seguros*”, empresas hospitalares podem ter 100% de seu capital com direito a voto vindo do exterior.

Para S.Exa., a imposição de limite à participação do capital estrangeiro com direito a voto nas empresas aéreas nacionais impõe obstáculos ao desenvolvimento da aviação comercial no país. Diz que o fim dessa limitação pode trazer vários benefícios: “*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 conseqüente aumento da renda média; e o desenvolvimento da cadeia produtiva da indústria aeronáutica.”

Adiante, S.Exa. chama a atenção para o fato de a quantidade de cidades atendidas pelo transporte aéreo ter se mantido bem abaixo da verificada em um passado relativamente recente, com prejuízo para as cidades de pequeno e médio portes, a despeito do aumento geral da quantidade de passageiros e da redução dos preços médios. Chama a atenção, outrossim, para os seguidos prejuízos experimentados pelo setor, desde 2011, o que, afirma S.Exa., indica a necessidade de se ampliar as possibilidades de fontes de financiamento das empresas nacionais.

A título de esclarecimento, a seguir, assevera que o fim de limite à participação do capital estrangeiro com direito a voto não se confunde com a exploração do tráfego doméstico, a cabotagem, por empresa sediada no exterior. Segundo S.Exa., *“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.”*

Ato contínuo, o Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil relaciona os benefícios que podem advir da medida proposta, reiterando alguns deles: *“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.”*

Por derradeiro, S.Exa. argumenta que a revogação de alguns dispositivos tem a finalidade de adequar o Código Brasileiro de Aeronáutica às novas regras aplicáveis ao controle acionário e à direção das empresas aéreas que prestam serviços aéreos públicos. Acrescenta que a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, em vista da revogação de tais dispositivos, poderá fixar requisitos para a cessão ou transferência de concessões e autorizações, com base no art. 183 do próprio CBA e no disposto no art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

IV – DOS FUNDAMENTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

Não foi declinado, na Exposição de Motivos (EM) nº 60/2018, o fundamento de urgência constitucionalmente exigido para a adoção de inovação legislativa na forma de medida provisória. No que respeita ao fundamento de relevância, o mencionado texto ressalta os vários benefícios que o setor de transporte aéreo – e, por extensão, o consumidor – poderá ter caso prevaleça o fim da restrição à participação do capital estrangeiro com direito a voto nas empresas que exploram serviços aéreos públicos.

V - EMENDAS PARLAMENTARES

No prazo regimental, foram apresentadas, perante a Comissão Mista, vinte e uma emendas à Medida Provisória nº 863, de 2018, cujo resumo se encontra no quadro a seguir.

Emenda	Autor	Partido/UF	Descrição
EM 1	Senador José Pimentel	PT/CE	Suprime, no art. 2º da MP, a revogação do inciso III do art. 181, de sorte a deixar em vigor a exigência, dirigida a empresa que explore serviços aéreos públicos, de direção confiada a brasileiros.
EM 2	Senador José Pimentel	PT/CE	Suprime todo o art. 2º da MP e, no art. 1º, altera o art. 181 do CBA, acrescentando § 5º, no qual se prevê a possibilidade de aumento da participação estrangeira no capital com direito a voto das empresas aéreas nacionais, respeitado o princípio da reciprocidade.
EM 3	Senador José Pimentel	PT/CE	Acrescenta § 6º à redação do art. 181, proposta no art. 1º da MP, com o intuito de obrigar que voos internacionais realizados com base em direito de tráfego concedido ao Estado brasileiro sejam operados por tripulação brasileira, com contrato de trabalho no País.
EM 4	Deputado Jerônimo Goergen	PP/RS	Modifica o art. 1º da MP, promovendo alteração no § 3º do art. 156 do CBA, de sorte a obrigar que voos internacionais realizados por empresas designadas pelo Estado brasileiro sejam operados por tripulação brasileira, com contrato de trabalho no País, ressalvada o eventual emprego de, no máximo, um terço de tripulantes estrangeiros.
EM 5	Senador Walter Pinheiro	S*/BA	Idêntica à Emenda nº 3
EM 6	Senador Walter Pinheiro	S*/BA	Idêntica à Emenda nº 2
EM 7	Senador Walter Pinheiro	S*/BA	Idêntica à Emenda nº 1

Emenda	Autor	Partido/UF	Descrição
EM 8	Deputado Bohn Gass	PT/RS	Idêntica à Emenda nº 2
EM 9	Deputado Alfredo Kaefer	PP/PR	Modifica o art. 9º da Lei nº 13.755, de 2018, que institui o Programa Rota 2030, para ampliar as hipóteses de habilitação no programa.
EM 10	Deputado Valdir Colatto	MDB/SC	Altera o art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709, de 1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no Brasil, com o fim de ampliar o investimento estrangeiro na produção agropecuária.
EM 11	Deputado Lucas Vergilio	SD/GO	Altera o art. 1º da MP, conferindo ao art. 181 do CBA nova redação, na qual se prevê a possibilidade de o capital estrangeiro participar com até 49% do capital com direito a voto da empresa brasileira que explora serviços aéreos públicos. Admite a hipótese de retirada do limite se houver reciprocidade nesse sentido. Por fim, modifica o art. 2º da MP, revogando, no lugar dos dispositivos ali relacionados, os incisos II e III do § 2º do art. 185 do CBA, no intuito de dispensar de autorização prévia transferências de ações que importem na posse de mais de 10% do capital social pelo adquirente ou que representem mais de 2% do capital social.
EM 12	Deputado Arnaldo Faria de Sá	PP/SP	Idêntica à Emenda nº 4
EM 13	Deputado Chico Alencar	PSOL/RJ	Suprime o art. 1º da MP, assim como o inciso I do art. 2º da MP, para impedir o fim do limite previsto de participação de capital estrangeiro nas empresas aéreas.
EM 14	Deputado Chico Lopes	PCdoB/CE	Inclui, na MP, dispositivo que obriga a adoção de franquias de bagagem não inferior a 23 quilos, em voos nacionais, e não inferior a 33 quilos, em voos internacionais.
EM 15	Deputado Sergio Vidigal	PDT/ES	Modifica o art. 181 do CBA, para restabelecer o limite de 20% de capital estrangeiro nas empresas aéreas e acrescentar, como condições para a outorga de concessão ou autorização, que a empresa (i) não esteja proibida de contratar com o poder público, não tenha sido punida com a decretação de caducidade nem tenha sido declarada inidônea, e (ii) não esteja em situação irregular com a seguridade social e o fisco. A par disso, ainda no art. 181, § 3º, prevê a adoção de limite diferente do anteriormente previsto (20%), desde que respeitada a reciprocidade. Por fim, no § 4º, também em substituição ao atual, prevê que possam ser outorgados a associações civis os serviços aéreos especializados de ensino, de adestramento, de investigação, de experimentação científica e de fomento ou proteção ao solo, ao meio ambiente e a similares.

Emenda	Autor	Partido/UF	Descrição
EM 16	Deputado Sergio Vidigal	PDT/ES	Idêntica à Emenda nº 15, exceto pelo fato de que, no lugar de limite de 20% ao capital estrangeiro nas empresas aéreas, impõe o limite de 49%, além de não fazer menção à exigência, presente na emenda anterior, de a empresa ter administração no País.
EM 17	Deputado Carlos Zarattini	PT/SP	Idêntica à Emenda nº 11
EM 18	Deputado Alfredo Kaefer	PP/RS	Acrescenta, no art. 1º da MP, alterações nos arts. 30, 31 e 36 do CBA, para fixar novas regras relativas à exploração de aeródromos, em especial a que faculta a exploração comercial de aeródromo privado.
EM 19	Deputado Tadeu Alencar	PSB/PE	Altera o art. 1º da MP, conferindo ao art. 181 do CBA nova redação, na qual se estabelece que a autorização para prestar serviços aéreos somente será conferida a pessoa jurídica (i) constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, (ii) com no máximo 49% do capital com direito a voto pertencente a estrangeiros e, por fim, (iii) que disponha de qualificação técnica e capacidade econômico-financeira.
EM 20	Deputado Tadeu Alencar	PSB/PE	Suprime o art. 2º da MP, que revoga dispositivos do CBA.
EM 21	Deputado Felipe Carreras	PSB/PE	Altera o art. 1º da MP, conferindo ao art. 181 do CBA nova redação, na qual exige que a empresa, para obter concessão ou autorização para prestar serviços aéreos públicos, tenha sede no Brasil e, caso possua capital estrangeiro, que lei do estado de nacionalidade do investidor desse capital preveja idêntico tratamento ao investidor brasileiro, lá.

NOTA: S* - SEM PARTIDO.

VI – INFORMAÇÕES ACESSÓRIAS

Consta elaboração da Nota Técnica nº 50/2018 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados, atendendo ao disposto no artigo 19, da Resolução nº 1/2002-CN, na qual se conclui que em relação aos *“dispositivos legais da Lei n.º 7.565/86, ora alterados pelo ato sob análise, não vislumbramos qualquer impacto sobre as despesas públicas. Já com relação às receitas, a ampliação da concorrência, com a abertura do setor aéreo ao capital estrangeiro, pode gerar a elevação dos ganhos a serem auferidos em futuras concessões, porém esta é só uma hipótese, que para se concretizar dependerá de outros fatores alheios ao normativo em análise. Sendo assim, é lícito considerar que a MP 863/2018 não produz impacto direto sobre receitas ou despesas públicas. Não foram identificados dispositivos na MP 863/2018 que*

contrariem as normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Nos termos do art. 62, § 6º, da Constituição da República, a MP deverá ser apreciada pelo Congresso Nacional até 23/03/2019 (60º dia).

Tal prazo poderá ser ampliado em mais 60 dias, nos termos do art. 62, § 7º, da Constituição e do art. 10 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

2018-12885