

CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO — TRANSPORTE AÉREO —
TARIFAS

— Critérios sobre a fixação de tarifas do transporte aéreo.

MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA

AVISO N.º GM5-37-56

Aviso n.º GM5-37, de 4 de junho de 1956. — Ao Exmo. Sr. Diretor Geral de Aeronáutica Civil: O Senado, por iniciativa dos Senadores Mourão Vieira e outros, dirigiu a êste Ministério requerimento de informações sobre a questão das tarifas do transporte aéreo. Respondi-o como adiante se segue, do que resolvi dar conhecimento a essa Diretoria. A cada quesito formulado, acompanha a resposta dada:

“1.º *quesito*. Se a Diretoria de Aeronáutica Civil obedece, na fixação das tarifas ao princípio constitucional do art. 151, parágrafo único, isto é, se aprova as tarifas tendo em vista a justa remuneração do capital.

Resposta: A Diretoria de Aeronáutica Civil, órgão subordinado dêste Ministério, e estritamente dentro de instruções suas, fixa as tarifas do transporte aéreo, procurando obedecer aos princípios estabelecidos no parágrafo único do art. 151 da Constituição, se bem que, não existindo ainda a lei que, de acôrdo com o dispositivo principal dêsse mandamento constitucional, deverá estabelecer os critérios para a concessão dos serviços públicos, como, por exemplo, o que seja “justa remuneração do capital”, e qual a margem bastante para “atender às necessidades de melhoramentos e expansão dêsses serviços”, não

disponha dos índices legais para sua tarefa.

A preocupação, porém, deste Ministério de procurar cumprir êsse preceito constitucional importantíssimo tanto aos usuários dos serviços, como às empresas que os executam — vem desde logo após a promulgação do Estatuto de 1946. Realmente, o então Ministro Armando Trompowsky, do qual o atual titular signatário desta se honrava de ser o Chefe de Gabinete, mandou, ainda em 1946, que em todos os contratos de concessão de linhas se lançasse cláusula expressa que obrigasse a empresa concessionária, para “dar cumprimento ao princípio inscrito no art. 151, parágrafo único, da Constituição federal”, a padronizar sua contabilidade segundo as normas que viesse o Ministério a estabelecer. E mais tarde nomeou uma comissão para organizar essas normas, certo como estava de que sem uma contabilidade industrial segura e *uniforme* para tôdas as empresas, nunca poderia ser estabelecido o custo real das operações, nem, portanto, dado verdadeiro cumprimento ao preceito constitucional. Preparava-se, assim, o Ministério para enquadrar-se na futura lei, que viria, indispensavelmente, complementá-lo, fixando aquêles índices, que não podem ficar ao arbítrio de cada órgão ou Ministério. E em 1951, já na administração seguinte, o laborioso encargo dessa comissão era trazido na Portaria Ministerial n.º 398, de 14 de novembro de 1951.

Na utilização da padronização determinada por essa Portaria, dificuldades inevitáveis têm surgido. A fixação de critérios para a depreciação do complexo e variado material aeronáutico, como também o problema das “despesas gerais”, ante a imanente circunstância de que estamos no regime da *iniciativa privada*, onde é difícil e delicado estabelecer, por exemplo, normas uniformes para remuneração do pessoal instalações comerciais ou encargos de propaganda dificultam a apreciação dos resultados para que se obtenha o custo padrão da operação dos

serviços de transportes aéreos. É portanto, para que se calcule “a remuneração do capital empregado e os lucros que permitam aos concessionários a atender às necessidades de melhoramentos e expansão dêsses serviços”, segundo critério que, por sua vez, ainda não puderam ser fixados na necessária lei ordinária complementar.

Não obstante essas dificuldades, tem o Ministério procurado, como acima disse, dar cumprimento ao pensamento contido naquele dispositivo constitucional, utilizando os elementos de que dispõe. Não pode dar cumprimento integral, rigoroso, mas busca, e desde muito se esforça para isso, aproximar-se do seu objetivo:

2.º *quesito*. Se tal princípio é obrigação contratual, imposta às empresas nos seus contratos de concessão.

Resposta: Não é obrigação contratual. Nem a preceituação constitucional em seus termos normativos amplos, dependentes de complementação legal, poderia ser traduzida, eficientemente, em cláusula contratual. O que há nos contratos de concessão é a citada cláusula de subordinar sua contabilidade à padronização do Ministério, com o objetivo de tornar possível, um dia, a rigorosa aplicação do preceito constitucional.

3.º *quesito*. Se as tarifas, sendo justificadas industrialmente, permitindo à empresa a justa remuneração do capital, foram aumentadas e qual a razão da imposição do aumento.

Resposta: As tarifas foram aumentadas, com o fim de atender ao aumento de salários do pessoal, concedido de acôrdo com a Justiça do Trabalho.

4.º *quesito*. Se o custo industrial das empresas que pretendem cobrar tarifas aumentadas, a fim de fazer face ao aumento de vencimentos, foi devidamente estudado. Qual o inteiro teor dêsse estudo e de sua conclusões.

Resposta: Alude a pergunta dêste item ao “custo industrial das empresas que pretendem cobrar taxas aumentadas”. O custo da operação de cada empresa e, portanto, de tôdas as emprê-

sas, individualmente, existe. ¶ que não existe ainda é um custo *único* síntese de todos, do qual possa resultar uma tarifa rigorosamente com os predicados constitucionais — tal foi explicado na resposta ao item 1.º. Todavia, os aumentos concedidos são meros acréscimos à tarifa *por todos* aceita em 1952, de composição empírica, mas pacífica.

5.º *quesito*. Se a Portaria n.º 99, que estabelece os princípios e regras para aprovação de tarifas, está em vigor.

Resposta: A Portaria n.º 99 é um ato ministerial, de ação interna, revogável ou derogável por outro ato ministerial. E em 1952, o Ministério da Aeronáutica, por despacho, e a pedido de *todas* as empresas de transporte aéreo, derogou, tácitamente, alguns de seus princípios diretores.

6.º *quesito*. Em caso afirmativo, quais as bases tarifárias, pretendidas pelas diversas empresas; quais os custos industriais de cada uma e quais as tarifas solicitadas por êles, individualmente.

Resposta: Prejudicada a pergunta, porque em face dêsse despacho, que, implicitamente, alterou a Portaria 99, a pedido de *todas* as empresas, cessou a faculdade dada a estas de solicitar tarifas individuais (que tinham de justificar e podiam ser impugnadas pelo Ministério, no sistema da Portaria n.º 99).

7.º *quesito*. Se em face das normas de padronização de contabilidade — das empresas, o Ministério da Aeronáutica procede ao exame dos resultados financeiros e econômicos das empresas e — quais os resultados relativos a cada um.

Resposta: Os resultados financeiros e econômicos de cada empresa constam de seus balanços, hoje padronizados e variam conforme o período a que se relacionem.

8.º *quesito*. Se é possível estabelecer, sem êsse exame e sem sombra de dúvida, a necessidade do aumento de tarifa para atender a aumentos de vencimentos de empregados.

Resposta: O Ministério, por seus órgãos próprios, verificou dêsses balan-

ços, que os lucros dessas empresas não são bastantes, sequer, para, nos termos constitucionais lhes permitirem atender, convenientemente, a “necessidades de melhoramentos e expansão dos seus serviços”, nesse campo de material caríssimo como é o do transporte aéreo, e que exige manutenção e renovação constantes. Algumas empresas chegaram a ter períodos deficitários. Exatamente por serem êsses lucros inadequados à renovação caríssima do material (cuja previsão o pensamento constitucional impõe), é que, no momento, por iniciativa do deputado Vasconcelo Costa, tem curso na Câmara um projeto criando subvenção destinada ao reequipamento das empresas nacionais de transporte aéreo. Assim, pois, não só os delegados do Poder Executivo julgam êsses lucros aquém dos que deveriam ser auferidos pelas empresas, constitucionalmente; muitos membros do Poder Legislativo chegaram à mesma conclusão e patrocinam medidas para obviar o mal. É verdade que ainda não existe a lei complementar que fixe a medida dêsses lucros; mas o conhecimento geral dos ganhos industriais, do tratamento que o capital tem normalmente, e da margem, mesmo ainda indefinida, que a Constituição exige para a melhoria do material, autorizam a conclusão na ausência dessa lei complementar.

Ora, se assim é, claro que os aumentos salariais têm de ser atendidos com aumentos nas tarifas.

9.º *quesito*. Por que o Governo permite o aumento desenfreado no campo doméstico e autoriza a redução de tarifas no campo internacional, se êste é reconhecidamente deficitário, tanto que é subvencionado na base de Cr\$ 10,00 a Cr\$ 20,00 (com possibilidade de aumento de 20%) por quilômetro voado.

Resposta: O Governo não tem permitido “aumento desenfreado no campo doméstico”. Os aumentos têm sido moderados, e, em regra, para atender a reivindicações salariais. O mesmo que se tem verificado, inelutavelmente, nos

serviços de concessão pública, de superfície terrestre ou marítima, como consequência irreplicável da inflação.

Confrontar o caso das tarifas aéreas domésticas com as internacionais, é confrontar situações heterogêneas. Ao passo que no campo nacional, doméstico, as empresas concorrentes são todas nacionais e a competição entre elas se opera sob o controle das autoridades nacionais e exclusivamente segundo as leis nacionais; no campo internacional, a competição se dá entre empresas estrangeiras, umas relativamente às outras e de acordo com as leis internacionais (convênios de que participamos).

Assim no campo doméstico, a lei (Decreto-Lei n.º 9.793, de 1946) impõe ao Governo o dever de *impedir a competição ruinosa* que se exerce, geralmente, pelo abaixamento, tendencioso e malicioso, das tarifas. No campo internacional essa lei não pode operar, e as tarifas se regulam pelos tratados entre os Estados de suas bandeiras, em relação sempre a uma medida de valor internacional, em geral o dólar, sujeito por demais ao câmbio. Daí ser perfeitamente possível, em abstrato, que as tarifas nacionais aumentem e as internacionais reduzam-se, ou vice-versa.

Oportuno é dizer que, no campo internacional, o problema da competição tarifária está, automaticamente, resolvido pelas próprias empresas competidoras. Todas, com exceção de algumas pequenas empresas, inteligentemente, se entenderam numa associação internacional, e lá se auto-disciplinam quanto a tarifas: Os Estados se limitam, por assim dizer, a homologar essas tarifas que as empresas reunidas fixaram, e que não podem ser excessivas porque são o entendimento de empresas competidoras, que têm necessidade de competir, mas que não querem guerrear-se. Elas sabem que as tarifas excessivas estimulariam a competição clandestina, que prejudicaria a todas, com as retorsões e represálias inevitáveis. Sua competição se limita, assim, à qualidade de serviço, em cada classe.

O mesmo, entre nós, procuraram acertadamente fazer as empresas nacionais, em 1952, quando, unânimemente, pleitearam uma tarifa única, como foi dito atrás. Agora é que uma delas se desligou das outras nessa salutar orientação, exigindo, eventualmente, a ação supletiva dos Estado, para impedir a competição descabida, que poderá afetar até a segurança das operações” — Brigadeiro-do-Ar, *Henrique Fleiuss*, Ministro da Aeronáutica.