

PROJETO DE LEI Nº 3.846, DE 2000
(Substitutivo do Relator da Comissão Especial)

Dispõe sobre a Ordenação da Aviação
Civil, cria a Agência Nacional de Aviação
Civil – ANAC, e dá outras providências.

EMENDA ADITIVA

Acrescente-se os seguintes Artigos, onde couber (**nova Subseção II, da Seção II, do Capítulo VIII**), no Substitutivo ao PL 3846/2000:

“Art..... As concessões ou permissões serão outorgadas pela ANAC, mediante processo licitatório específico e simplificado, observado o disposto nesta Lei e em regulamentação da ANAC.”

“Art.....O processo licitatório será disciplinado pela ANAC, observadas as disposições desta Lei e, especialmente:

I - a finalidade do procedimento licitatório, por meio de disputa justa entre interessados, visando obter contrato econômico, satisfatório e seguro;

II - o instrumento convocatório que identificará o objeto a ser concedido ou permitido, circunscreverá o universo de proponentes, estabelecerá critérios para aceitação e julgamento das propostas, regulará o procedimento, indicará as sanções aplicáveis e fixará as cláusulas do contrato;

III - o objeto da concessão será definido por conjunto de linhas aérea ou esloete, de forma que caracterize o serviço a ser prestado sem especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

IV - as regras procedimentais que assegurarão a adequada divulgação do instrumento convocatório, prazos para manifestação, os direitos à ampla defesa, ao contraditório e ao recurso, bem como a transparência e fiscalização; e

V- o prazo mínimo entre a data da última publicação do edital e a da apresentação das propostas será de 10 (dez) dias.”

“Art.....A ANAC manterá permanentemente aberto, para efeito de pré-qualificação, independentemente da existência de processo licitatório, cadastro de interessados na prestação de serviços aéreos explorados em regime público.

§ 1º A pré-qualificação compreenderá a qualificação técnico-operacional, capacitação econômico-financeira e a regularidade fiscal e previdenciária.

§ 2º A Agência emitirá certificados de registro cadastral, que terão validade de um ano, renováveis por igual período, desde que mantidas as condições de pré-qualificação.

§ 3º Somente poderão apresentar propostas nos respectivos processos licitatórios as empresas cujo cadastro esteja dentro do prazo de validade.”

“Art....No julgamento da licitação, que observará os princípios de vinculação ao instrumento convocatório e da comparação objetiva, serão considerados os seguintes critérios:

- I – custo operacional;
- II – proposta financeira;
- III – qualidade do serviço;
- IV – combinação dos incisos I, II e III.”

“Art.....A licitação será inexigível quando, mediante processo administrativo conduzido pela ANAC, a disputa for considerada inviável ou desnecessária.

§ 1º O procedimento para verificação da inexigibilidade compreenderá o chamamento das empresas cadastradas, visando apurar o número de interessados.

§ 2º Considera-se inviável a disputa quando apenas um interessado puder realizar o serviço, nas condições estipuladas.

§ 3º Considera-se desnecessária a disputa, sempre que não existir limitações operacionais de eslots, assegurando-se neste caso o direito a exploração do serviço por todas as empresas cadastradas, observada o disposto na regulamentação da Agência.”

“Art....A concessão ou permissão poderá ser transferida após aprovação da ANAC, desde que cumulativamente:

- I - o serviço esteja em operação há pelo menos um ano e com o cumprimento regular das obrigações;
- II - o cessionário tenha cadastro na Agência; e
- III - a medida não prejudique a competição e não coloque em risco a execução do contrato.”

“Art.....O prazo da concessão será compatível com os serviços concedidos sendo de, no máximo, 10 anos e o prazo da permissão será estipulado em regulamento.”

“Art.....Os contratos de concessão serão regulamentados pela ANAC, observados os dispositivos desta Lei, e conterão as seguintes cláusulas essenciais:

- I - objeto definido;
- II - modo e condições da prestação de serviços;
- III - forma de fiscalização;
- IV - direitos e obrigações do concessionário;
- V - penalidades contratuais e administrativas;
- VI - prazo de vigência;
- VII - condições de advertência, multa, suspensão e extinção;
- VIII – condições de suspensão da liberdade tarifária; e
- IX - direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo, no que couber, aos contratos de permissão.”

JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal, em seu art. 21, inciso XII, alínea c, estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária.

Embora a referência, no texto, a autorização permita concluir que possam existir, dentro do amplo universo contemplado na citada alínea c, serviços que não sejam propriamente serviços públicos, não é menos verdade que a referência a concessão e permissão demonstram que alguns desses serviços serão necessariamente públicos.

Por outro lado, dispõe o art. 175 da mesma Constituição que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Foi o exame conjunto desses dois dispositivos constitucionais que motivou a proposta de dividir a exploração dos serviços aéreos em regime público e regime privado, incluindo no primeiro, que ensejaria concessão, outorgável mediante licitação, apenas os serviços de transporte aéreo regular de passageiros, dado sua natureza evidentemente pública.

Observe-se que uma das razões da nova regulação da atividade em questão é, precisamente, adaptar à nova ordem constitucional essa atividade, uma vez que o sistema vigente não foi recepcionado por ela.

Sob esse aspecto, observe-se que o substitutivo conceitua serviços aéreos em regime público abrangendo transporte de cargas e mala postal, que consideramos esses

serviços em regime privado, por simetria com o transporte rodoviário de cargas, excluído do conceito de serviço público pela Constituição (C.F., art. 21, XII,e).

O Capítulo VIII do Substitutivo, torna-se inaceitável em vista do flagrante descumprimento do art. 175 da Constituição Federal, combinado com a alínea c do inciso XII do art. 21 da mesma Carta.

De fato, a amplitude dada ao objeto da concessão – nacional e internacional, em um procedimento licitatório sério, em que se busca a melhor proposta, tende ao monopólio, inviabilizando a competição. Por outro lado, dado que se pretende que o critério único de julgamento seja técnico, parece haver grave confusão entre habilitação técnica, que é elemento de pré-qualificação, e critério de julgamento. O que seria melhor técnica? Tipos de aeronaves? Qualidade de Atendimento?

Além disso, e talvez o mais importante, toda a redação dada a matéria leva ao entendimento de que serão selecionadas, na licitação, várias empresas cujas propostas sejam julgadas aceitáveis. Ora, isso, na verdade, não passa de um procedimento de pré-qualificação que não se confunde com o processo de licitação, constituindo, apenas, sua fase inicial, em que se busca selecionar os interessados que possam apresentar propostas a serem julgadas, mediante a escolha da melhor delas.

Por outro lado, o artigo 50, mantém a obrigatoriedade do poder executivo ser responsável pelo equilíbrio econômico financeiro do concessionário que é no mínimo inadequado ante a nova legislação que permite a liberdade tarifária. Adicionalmente, no que se refere as demais disposições do artigo 50 as mesmas estão ao abrigo do artigo 81 do substitutivo.

A proposta de processo licitatório apresentada é consistente com a constituição e legislação sobre a matéria atendendo praticamente as solicitações das empresas aéreas.

Permite o “livre voar” entre pontos onde exista disponibilidade de eslots. Não limita os serviços ao plano de outorga. A licitação ocorre, exclusivamente na indisponibilidade de eslots, preserva a liberdade tarifaria ao não colocar como fator de julgamento a menor tarifa.

O conceito de Agência formulado para a ANAC cria instrumentos de preservação saudável do mercado, abandonando o princípio da intervenção sobre o mercado no sentido de configurar um determinado modelo do mercado ideal.

Sala da Comissão, em de outubro de 2001

Deputado ANIVALDO VALE
PSDB - PA