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 SUPRESSIVA

Suprima-se a Subseção II, da Seção II, do Capítulo VIII (arts. 45, 46, 47, 48, 49 e 50), do Substitutivo ao PL 3846/2000.

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.

Além disso, o PL prevê um sistema em que as empresas passariam a deter várias concessões, e não apenas uma. A outorga de concessão geral apresentada no Substitutivo define um procedimento licitatório, que poderia levar ao monopólio, uma vez que a licitação busca chegar à melhor proposta, declarando-se vencedor quem a apresentar.

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).

Começa o art. 45 afirmando que as concessões e permissões para a prestação de serviços aéreos em regime público serão outorgados mediante licitação, observados os princípios próprios, e de acordo com as normas de habilitação previstas na lei geral de licitações. Merece destaque o parágrafo único, que afirma que a finalidade do procedimento licitatório é, por meio de disputa entre os interessados e considerando as vagas disponíveis, escolher aqueles que, comprovando ter habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, possam executar serviços aéreos em regime público com eficiência, segurança, economicidade e a tarifas razoáveis.

Em prosseguimento, no art. 46, afirma-se que, no julgamento da licitação serão considerados exclusivamente critérios técnicos, selecionando-se os interessados que apresentarem as melhores propostas conforme o número de vagas previsto no edital. O § 1º cuida do edital, que deverá conter parâmetros e exigências para a formulação de propostas técnicas. O § 2º admite a utilização de sistema de pré-qualificação dos interessados. Finalmente, o § 3º veda a utilização de outro tipo de licitação que não a prevista no artigo.

No art. 48 cuida-se de inexigibilidade da licitação, reduzindo-a ao caso de inviabilidade de disputa pela existência de apenas um interessado em condições de realizar o serviço. Já o PL prevê também a inexigibilidade no caso de haver condições para que todos os interessados prestem o serviço, nos moldes da legislação de telecomunicações.

Finalmente no art. 50, prevê-se a aplicação, às concessões e permissões para prestação de serviços aéreos, da Lei nº 8.987, de 13/2/95 (Lei Geral das Concessões), especialmente no que se refere aos encargos do poder concedente e da concessionária, à intervenção na concessão e extinção do correspondente contrato, naquilo que não contrariar esta Lei.

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.

Sala da Comissão, em de outubro de 2001

Deputado ANIVALDO VALE
PSDB - PA