



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 3.691-A, DE 2012**

**(Do Sr. Leonardo Gadelha)**

Obriga as administrações aeroportuárias a disponibilizar aos consumidores a instalação de "fingers" (pontes de comunicação entre o terminal e a aeronave) nos aeroportos onde operam aviação regular; tendo parecer da Comissão de Viação e Transportes, pela aprovação, com substitutivo (Relator: DEP. HUGO LEAL).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:  
VIAÇÃO E TRANSPORTES E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

**APRECIAÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

### **S U M Á R I O**

I – Projeto Inicial

II – Na Comissão de Viação e Transportes:

- Parecer Vencedor
- Substitutivo oferecido pelo Relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão
- Voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º As administrações aeroportuárias ficam obrigadas a disponibilizar aos consumidores, observados o porte dos aeroportos e a proporção de passageiros que os utilizam para embarque e desembarque, os denominados “fingers” (pontes ou plataformas de comunicação entre o terminal e a aeronave).

Parágrafo único. O aeroporto que operar transporte aéreo regular, cujo fluxo de embarque e desembarque corresponder à demanda de mais de 300 (trezentos) mil passageiros anualmente, deve disponibilizar aos consumidores as referidas pontes ou plataformas de comunicação entre o terminal e a aeronave.

Art. 2º Esta lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

Segundo informação da Infraero o consumidor brasileiro tem optado com mais frequência pelo transporte aéreo, tendo em vista os índices crescentes de voos domésticos e também internacionais nos últimos anos.

De semelhante modo a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), publicou recentemente relatório destacando que a demanda doméstica, passageiros-quilômetros pagos transportados (RPK), manteve crescimento, com aumento de 7,77% em relação a janeiro de 2011. Listando uma expansão de 12,23% quanto à oferta doméstica, no mesmo período. Frisando que desde 2005, o mês de janeiro vem registrando recorde de demanda e oferta doméstica em relação ao mesmo mês dos anos anteriores.

O mencionado relatório da Anac apontou também dados referentes ao transporte aéreo internacional de passageiros que cresceu 3,6% em janeiro de 2012 frente a janeiro de 2011. O setor alcançou um índice de 84,53% em janeiro de 2012 no que tange os voos operados por empresas brasileiras, com aumento da demanda de 8,3% em relação ao índice de 2011.

Por outro lado, embora estejam sendo realizados empreendimentos para modernizar e ampliar muitos aeroportos do país, especialmente em virtude da Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016, há equipamentos

bastante comuns em aeroportos de outros países que precisam ser disponibilizados aos consumidores brasileiros e aos estrangeiros que visitam o nosso país. Dentre eles, estão os denominados “fingers”.

Os “fingers” (pontes de comunicação entre o terminal e a aeronave) são dispositivos importantes, não somente em razão de comodidade por facilitar o acesso e saída de aeronaves, mas, sobretudo por ser o meio mais seguro e apropriado nesses trajetos. Tanto para o embarque e o desembarque de passageiro comum quanto de pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou necessidades especiais.

Frisando ainda, que dispor às pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou necessidades especiais os “ambulifts” (plataformas elevatórias) ou cadeiras de propulsão elétrica que sobem e descem escadas, para o serviço de embarque e desembarque não é a solução ideal. Afinal, em determinadas situações tais recursos acabam trazendo-lhes grande insegurança e constrangimento.

Portanto, cremos que a propositura é pertinente e oportuna, pois objetiva reduzir ou encerrar com uma prática costumeira em muitos aeroportos, ou seja, a dos passageiros caminharem até as aeronaves para o embarque ou delas sair e seguir até o acesso dos saguões de desembarque. Enfrentando no percurso, sol escaldante, frio intenso ou chuva forte. Ou quando muito, lhes são oferecidos ônibus que os leva até as aeronaves ou destas para os terminais de desembarques. Detalhe, independentemente dos tipos de intempéries a que todos são submetidos, as crianças, idosos, pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou que necessitam de cuidados especiais são os que mais sofrem com isso.

Considerando que o fornecimento e instalação de “fingers” ou pontes de embarque e desembarque de passageiros podem trazer além do bem-estar, uma maior segurança aos consumidores que usufruem das vantagens que esse setor de transporte pode lhes oferecer, esperamos poder contar com o apoio dos nobres Pares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em 13 de abril de 2012.

Deputado LEONARDO GADELHA

## COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

### PARECER VENCEDOR

#### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.691, de 2012, em epígrafe, de autoria do Deputado Leonardo Gadelha, no *caput* do seu art. 1º, obriga as administrações aeroportuárias a disponibilizar aos consumidores, observados o porte dos aeroportos e a proporção de passageiros que os utilizam para embarque e desembarque, os “fingers”, isto é, pontes ou plataformas de comunicação entre o terminal e a aeronave.

O parágrafo único do mesmo dispositivo obriga o aeroporto que operar transporte aéreo regular, cujo fluxo de embarque e desembarque corresponder à demanda de mais de trezentos mil passageiros, a disponibilizar aos consumidores as referidas pontes ou plataformas de comunicação entre o terminal e a aeronave.

No entender do Autor, “*o consumidor brasileiro tem optado com mais frequência pelo transporte aéreo, tendo em vista os índices crescentes de voos domésticos e também internacionais nos últimos anos*”. “*(...) embora estejam sendo realizados empreendimentos para modernizar e ampliar muitos aeroportos do país, especialmente em virtude da Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016, há equipamentos bastante comuns em aeroportos de outros países que precisam ser disponibilizados aos consumidores brasileiros e aos estrangeiros que visitam o nosso país. Dentre ele, estão os denominados “fingers”. Os “fingers” (pontes de comunicação entre o terminal e a aeronave) são dispositivos importantes, não somente em razão de comodidade por facilitar o acesso e saída de aeronaves, mas, sobretudo, por ser o meio mais seguro e apropriado nesses trajetos. Tanto para o embarque e o desembarque de passageiros comum quanto de pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou necessidades especiais*”.

E finaliza: “*(...) Portanto, cremos que a propositura é pertinente e oportuna, pois objetiva reduzir ou encerrar com uma prática costumeira em muitos aeroportos, ou seja, a dos passageiros caminharem até as aeronaves para embarque ou delas sair e seguir até o acesso dos saguões de desembarque. Enfrentando no percurso, sol escaldante, frio intenso ou chuva forte. Ou quando*

*muito, lhes são oferecidos ônibus que os leva até as aeronaves ou desta para os terminais de desembarque. Detalhe, independentemente dos tipos de intempéries a que todos são submetidos, as crianças, idosos, pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou que necessitam de cuidados especiais são os que mais sofrem com isso”.*

Nos termos do inciso XX do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é da competência desta Comissão de Viação e Transportes pronunciar-se quanto ao mérito da proposta. Conforme Despacho da Mesa Diretora, a proposição seguirá para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, tramitando, na forma do art. 24, inciso II, do RICD, em regime de apreciação conclusiva pelas Comissões.

Esgotado o prazo regimental não foram apresentadas emendas ao PL nº 3.691, de 2012.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Inafastável é a certeza que o objeto da proposição, isto é, que a oferta de Pontes de Embarque, entre o terminal e a aeronave, conhecidos como “fingers”, constitui melhoramento de serviço, conforto e comodidade para os usuários de transporte aéreo, mas, sobretudo, se constitui meio de maior segurança operacional dos aeroportos.

Em que pese a admissibilidade, *ad argumentandum tantum*, de conjectura quanto à temeridade de previsão de “fingers” por proposição legislativa, entendo que o regramento por lei, observando parâmetros técnicos, é viável e, por vezes, imprescindível. No presente caso, entendo como benéfica a previsão por lei, facultando, todavia, à administração aeroportuária a adoção de “fingers” conforme parâmetros internacionais, a necessidade local em razão do movimento operacional de passageiros, e, por conseguinte, de disponibilidade orçamentária.

A Infraero possui metodologia para o dimensionamento das infraestruturas aeroportuárias, incluindo, por conseguinte, critérios para a instalação de Pontes de Embarque, observados tanto pela FAA (autoridade de aviação civil dos Estados Unidos) como pela IATA (Associação Internacional de Transportes Aéreos). O parâmetro é o “Memorial de Requisitos de Infraestrutura Operacional/Memorial

Geral para Terminais de Passageiros (TPS) – MRIE”, considerando os seguintes critérios de dimensionamento:

Movimento Operacional de passageiros embarcados e desembarcados

<b>Pax/Ano (Embarque + Desembarque)</b>	<b>Classificação</b>	<b>Passageiros anuais por ponte</b>
Até 999.999	Pequeno Porte	-
1.000.000 a 4.999.999	Médio Porte	400.000
5.000.000 a 9.999.999	Grande Porte	500.000
Acima de 10.000.000	Especial	600.000

Configurações do Terminal de Passageiros e respectivos Níveis Operacionais

<b>Pax/Ano (Embarque + Desembarque)</b>	<b>Número de Níveis Operacionais</b>
Até 999.999	1
De 1.000.000 a 2.999.999	11/2
Acima de 3.000.000	2

Ainda conforme as recomendações da literatura especializada internacional e operadores aeroportuários, as Pontes de Embarque devem ser instaladas em terminais com, pelo menos, um nível operacional e meio.

Tais critérios, quando desconhecidos, podem induzir a uma interpretação errônea quanto à prestimosidade dessas Pontes de Embarque.

Observo, por relevante, ainda que redundante, que as Pontes de Embarque agregam, além da incontestável segurança, conforto, especialmente quanto à mobilidade, acessibilidade e proteção quanto às condições climáticas, a considerável dinâmica operacional de embarque e desembarque para passageiros e companhias aéreas.

Acolhendo recomendação consolidada pela literatura especializada, visando o aprimoramento da proposição, sugiro texto substitutivo contemplando redação que se ajusta aos critérios seguidos pelos operadores internacionais, atribuindo à Agência Nacional de Aviação Civil a regulamentação da presente Lei.

Por todo o exposto, nos aspecto em que cabe análise desta Comissão de Viação e Transportes, voto pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 3.961, de 2012, na forma de Substitutivo.

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2013.

**Deputado Hugo Leal**  
PROS/RJ

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.691, DE 2012**

**Obriga as administrações aeroportuárias a disponibilizar aos consumidores a instalação de “fingers” (pontes de comunicação entre o terminal e a aeronave) nos aeroportos onde operem aviação regular.**

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É facultado às administrações aeroportuárias a disponibilização aos consumidores, atendidos os parâmetros internacionais de dimensionamento das infraestruturas aeroportuárias preconizados pela Associação Internacional de Transportes Aéreos - IATA, “Pontes de Embarque”, observados os seguintes critérios técnicos e operacionais:

- I - movimento de embarque e desembarque médio, no mínimo, de 400 mil passageiros ao ano;
- II – edificação com terminais dotados de, pelo menos, um nível operacional e meio;
- III - terminais dotados de sala de embarque no segundo pavimento.

Art. 2º As administrações aeroportuárias interessadas poderão instalar, ainda, túneis climatizados de embarque e desembarque entre os terminais e as aeronaves, dotados de facilidades e segurança a passageiros, sobretudo para aqueles com mobilidade reduzida.

Art. 3º Cabe à Agência Nacional de Aviação Civil a regulamentação da presente Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor após o transcurso de cento e oitenta dias de sua publicação.

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2013.

**Deputado HUGO LEAL**  
PROS/RJ

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Viação e Transportes, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 3.691/2012, com substitutivo, nos termos do parecer vencedor do relator, Deputado Hugo Leal. O parecer do Deputado Jose Stédile passou a constituir voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Rodrigo Maia - Presidente, Fábio Souto e Milton Monti - Vice-Presidentes, Davi Alcolumbre, Edinho Araújo, Edson Ezequiel, Geraldo Simões, Hermes Parcianello, Hugo Leal, Jesus Rodrigues, Jose Stédile, Lázaro Botelho, Leonardo Quintão, Lúcio Vale, Marinha Raupp, Mário Negromonte, Vanderlei Macris, Washington Reis, Wellington Fagundes, Zoinho, Edinho Bez, Mauro Mariani, Paulo Freire, Ricardo Izar e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2013.

Deputado EDSON EZEQUIEL  
Presidente em exercício

### SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO

*Obriga as administrações aeroportuárias a disponibilizar aos consumidores a instalação de “fingers” (pontes de comunicação entre o terminal e a aeronave) nos aeroportos onde operem aviação regular.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É facultado às administrações aeroportuárias a disponibilização aos consumidores, atendidos os parâmetros internacionais de dimensionamento das infraestruturas aeroportuárias preconizados pela Associação Internacional de Transportes Aéreos - IATA, “Pontes de Embarque”, observados os seguintes critérios técnicos e operacionais:

I - movimento de embarque e desembarque médio, no mínimo, de 400 mil passageiros ao ano;

II - edificação com terminais dotados de, pelo menos, um nível operacional e meio;

III - terminais dotados de sala de embarque no segundo pavimento.

Art. 2º As administrações aeroportuárias interessadas poderão instalar, ainda, túneis climatizados de embarque e desembarque entre os terminais e as aeronaves, dotados de facilidades e segurança a passageiros, sobretudo para aqueles com mobilidade reduzida.

Art. 3º Cabe à Agência Nacional de Aviação Civil a regulamentação da presente Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor após o transcurso de cento e oitenta dias de sua publicação.

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2013.

**Deputado EDSON EZEQUIEL  
Presidente em exercício**

**VOTO EM SEPARADO**

**I - RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei nº 3.691, de 2012, proposto pelo ilustre Deputado Leonardo Gadelha. A iniciativa tenciona obrigar as administrações aeroportuárias a instalar, em todos os aeroportos cujo fluxo de embarque e desembarque seja superior a 300 mil passageiros por ano, pontes de comunicação entre o terminal e a aeronave, dispositivos conhecidos como *fingers*.

Na justificação do projeto, o autor alega que nos últimos anos ocorreu um crescimento acelerado na demanda por transporte aéreo no Brasil, tanto nos voos domésticos quanto nos internacionais. Nesse sentido, entende que os *fingers*, por serem dispositivos importantes para a comodidade e segurança dos passageiros nos trajetos entre salas de embarque e aeronaves, devem ser incluídos nos esforços de modernização e ampliação dos aeroportos do País, realizados em função da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

Nos termos do inciso XX do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão de Viação e Transportes pronunciar-se quanto ao mérito da proposta. Na sequência, a Comissão de Constituição e

Justiça e de Cidadania deverá pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto, que tramita em regime de apreciação conclusiva pelas Comissões.

No prazo regimental, não foram recebidas emendas à proposição.

É o nosso relatório.

## II - VOTO

Não há dúvida de que a oferta de pontes ou plataformas de acesso entre os terminais e as aeronaves, conhecidas como *fingers*, contribuem para a melhoria do conforto e comodidade dos usuários, bem como para a segurança operacional dos aeroportos. Na proposta sob análise, pretende-se obrigar que todos os aeroportos que operem transporte aéreo regular, cujo fluxo de embarque e desembarque seja superior a 300 mil passageiros por ano, sejam dotados de *fingers*.

Na realidade, não são raros os projetos de lei que tencionam tornar obrigatório este ou aquele dispositivo, estrutura ou serviço nos terminais aéreos, os quais, regra geral, representam melhorias nas condições de prestação do serviço de transporte aéreo. Câmeras de segurança nas pistas, internet gratuita, dispositivos de sinalização, elevadores, detectores de metal manuais e do tipo pôrtico, entre outros, são alguns dos equipamentos ou serviços que se intentou tornar obrigatório por meio de projeto de lei.

A pergunta que nos fazemos é: seria a lei, em sentido estrito, o instrumento adequado para se obrigar o uso ou a implantação deste ou daquele dispositivo? Nosso entendimento é de que deveria caber ao administrador aeroportuário, consideradas as condições próprias do terminal sob sua gestão, priorizar investimentos nos equipamentos ou sistemas considerados mais necessários ao seu caso.

Mesmo que não entremos na seara orçamentária, cuja análise de adequação não caberia a esta Comissão, seria correto se determinar o investimento na construção de *fingers*, por obrigação legal, em um aeroporto que demanda, por exemplo, melhorias em sua pista de pouso ou nos equipamentos de

controle do tráfego aéreo? Creio que este exemplo permite ilustrar uma situação que poderia ocorrer, de fato, caso aprovemos medida como a do projeto em análise.

Não somos contra a construção de *fingers*, nem tampouco negamos sua conveniência, apenas entendemos não ser a lei o instrumento adequado para se obrigar sua implantação, visto que tal obrigação poderia inviabilizar outros investimentos tão ou mais importantes para o aeródromo.

Adicionalmente, pela similaridade das propostas, gostaríamos de aqui citar trechos de parecer pela rejeição apresentado pelo nobre Deputado Leonardo Quintão, aprovado por unanimidade neste Colegiado, sobre projeto de lei que tencionava tornar obrigatória a instalação de câmeras para registro das imagens dos aeroportos.

Penso que na definição de medidas que visem ao aumento da segurança aeroportuária, tal é o que acontece. Preferencialmente, é o administrador quem deve determinar a configuração física do aeroporto, seus equipamentos, os processos internos e a dimensão e capacitação das equipes de trabalho, entre outros aspectos. Subsidiariamente, devem vir em auxílio do administrador normas técnicas ou regulamentares, cuja finalidade seja garantir a segurança e a padronização básicas. Por meio desses instrumentos normativos, evita-se, a um só tempo, eventual excesso de discricionariedade nas decisões administrativas, em prejuízo da segurança do transporte aéreo, e o emprego da lei como veículo para ordenamentos de natureza mais transitória e flexível.

Finalmente, no âmbito da administração de aeroportos, à lei cumpre fixar os mandamentos de caráter perene e genérico, os quais, espera-se, não fiquem ao sabor de seguidos avanços tecnológicos, nem de conveniências de indivíduos, grupos ou instituições particulares.

Como corolário, deve-se admitir que a instalação de câmaras para filmagem das aeronaves, nos aeroportos, não deveria ser

matéria de lei, malgrado a eventual utilidade da medida. Ocorre que essa utilidade – expressa no monitoramento e estudo das condições sob as quais se dão pousos e decolagens ou na captação de imagens de acidentes aeronáuticos, por exemplo – não é desconhecida dos que administram aeroportos, nem das autoridades responsáveis pela regulação de segurança da infra-estrutura aeroportuária. Tampouco há, junto a esses segmentos, até onde se sabe, qualquer resistência, por princípio, à adoção da prática de se filmar pousos e decolagens de aeronaves. Se não o fazem em determinadas circunstâncias, é porque julgam que o benefício a ser gerado por tal prática não superará os custos daí decorrentes ou, por outra, será inferior ao benefício gerado por prática alternativa.

Em verdade, os objetivos que a sociedade espera ver atendidos com a ação estatal, sejam eles derivados de mandamento legal direto, sejam decorrência das atribuições conferidas pela lei a determinado organismo do poder público, somente podem ser perseguidos lançando-se mão de meios escassos, necessários também a outras finalidades públicas e privadas. Nesse contexto, no qual cambiam as prioridades sociais e a disponibilidade dos meios, nada mais temerário do que se fincar, na lei, providências específicas, com as quais se espera atingir os fins que constituem, eles mesmos, a razão de ser da existência de um aparato estatal.

Acrescento ainda mais. A segurança das operações aeroportuárias, como tantos outros bens que ao Estado cumpre tutelar, na qualidade de legislador, de regulador ou de administrador, é resultado de um sem número de ações, praticadas por agentes diversos, em épocas diversas e com meios diversos.

Em vista da inamovível necessidade de se resguardar o princípio da proporcionalidade nas leis, pergunta-se por que motivo dever-se-ia ter a filmagem de pousos e decolagens nos

aeroportos em mais alta conta do que qualquer outra providência ou medida direcionada à segurança de vôo e dos aeroportos, a ponto de figurar explicitamente no Código Brasileiro de Aeronáutica? Eis questão para a qual o autor não nos dá resposta.

Se, afinal, tudo que se entendesse oportuno e conveniente tivesse que se materializar por força de lei, triste fim teriam os indivíduos e organizações imersos nesse estado de coisas, do qual só poderia resultar uma sociedade castrada. Triste fim, igualmente, do Legislativo, embotado por uma avalanche de proposições, em relação às quais já não saberia distinguir o principal do acessório, e o acessório do dispensável.

Por todo o exposto, nos aspectos em que cabe análise desta Comissão, nosso voto é pela REJEIÇÃO, quanto ao mérito, do Projeto de Lei nº 3.691, de 2012.

Sala da Comissão, em 22 de Novembro de 2012.

Deputado JOSE STÉDILE

**FIM DO DOCUMENTO**