

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 2.714, DE 2015

Determina que apenas aeródromo público que disponha de Sistema de Pouso por Instrumento (ILS) pode ser utilizado.

Autor: Deputado ALEXANDRE LEITE

Relator: Deputado DOMINGOS SÁVIO

I - RELATÓRIO

Vem à Comissão o Projeto de Lei nº 2.714, de 2015, de autoria do Deputado Alexandre Leite. A iniciativa determina que aeródromo público com movimentação de passageiros anual superior a quinhentos mil, somados embarques e desembarques, deve dispor de Sistema de Pouso por Instrumento (ILS) para poder operar. De acordo com a proposta, a autoridade de aviação civil e a autoridade aeronáutica fixarão cronograma para a instalação de Sistema de Pouso por Instrumento (ILS) nos aeródromos públicos elegíveis que ainda não o possuam, proibida a determinação de prazo superior a cinco anos, contado da data de início de vigência da lei sugerida.

Segundo o autor, *“quando aeroporto e aeronave contam com o ILS, baixas condições de visibilidade e teto deixam de representar problema insanável para o pouso, que é executado em condições controladas de segurança”*. E continua: *“atrasos por força de desvios de rota ou de retardo no pouso são muito reduzidos, tornando o sistema de aviação, como um todo, mais econômico e preciso”*. Na justificação, S.Exa. afirma também que *“segundo critérios vinculados à segurança, aeroportos que movimentam mais de quatrocentos mil passageiros/ano integram a categoria III; os que têm*

movimentação superior a um milhão de passageiros/ano integram a categoria IV. Parece-nos que, escolhidos esses aeródromos, quase a totalidade dos voos comerciais no Brasil poderiam contar com o auxílio do ILS, aumentando a segurança do usuário de transporte aéreo”.

Não houve emendas.

É o relatório

II - VOTO DO RELATOR

A responsabilidade pelo planejamento, pela gestão e pelo controle da navegação aérea é do Comando da Aeronáutica, segundo dispõe a Lei Complementar nº 97, de 1999, secundada pela Lei nº 11.182, de 2005. Quis o legislador federal, em virtude da natureza eminentemente técnica e cambiante do assunto, delegar à instância administrativa a definição de regras e procedimentos aplicáveis à atividade. Leia-se o seguinte trecho do “Manual de Implementação de Aeroportos”, publicado pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC:

“(...) deve-se observar que a decisão sobre o tipo de operação de um aeroporto dependerá da aprovação do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), uma vez que cabe a esse órgão a avaliação quanto à possibilidade de implantação dos procedimentos operacionais, dos equipamentos de auxílio à navegação aérea e dos demais aspectos relacionados ao controle do tráfego aéreo.

Cabe ressaltar que o DECEA dispõe de um planejamento, consubstanciado no documento denominado Plano de Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PDSCEA), onde são definidos os critérios de planejamento para a implantação dos equipamentos de auxílio à navegação aérea, a priorização para a implantação desses equipamentos, os critérios de substituição de alguns equipamentos e fatores complementares norteadores para a decisão sobre a implantação e o fornecimento de tais equipamentos.

No caso de aeródromos de interesse estratégico ou político de nível nacional, bem como de necessidade do tráfego aéreo,

os critérios de planejamento apresentados anteriormente poderão ser alterados, mediante a elaboração de estudos específicos.

Além desse documento (PDSCEA), a IMA 63-10 “Estações Permissionárias de Telecomunicações Aeronáuticas” é de observância obrigatória, no que concerne à implantação das EPTA.

Desta forma, conclui-se que qualquer solicitação para a implantação de equipamentos de auxílio à navegação aérea deve ser encaminhada ao DECEA que analisará o processo e emitirá parecer sobre a viabilidade de seu atendimento”.

No intuito de regular a matéria, o DECEA publicou a Portaria nº 89, de 2013, que aprova a reedição da Instrução do Comando da Aeronáutica ICA 100-16 “Sistema de Pouso por Instrumentos (ILS)”.

A par dessas informações, julga-se importante oferecer a esta Comissão as seguintes ponderações.

A instalação de ILS em aeroportos é uma tendência que decorre, em primeiro lugar, do desejo de se ampliar os instrumentos de controle de segurança e, em segundo lugar, da atual facilidade de acesso às tecnologias que permitem o pouso por instrumentos. Em outras palavras, não se trata de um fenômeno desencadeado por obrigação legal, mas pelo fato de o avanço tecnológico ter permitido a popularização de equipamentos e de operações úteis neste estágio da sociedade moderna.

A velocidade e a amplitude da incorporação de avanços tecnológicos à vida de pessoas e de instituições se dão num contexto de escolhas voluntárias; não são ditadas pelo legislador. Em função da utilidade que cada indivíduo ou organização atribui a um equipamento ou processo disponível no mercado, decidirá se, pelo preço que lhe é cobrado, vale a pena adquirir uma unidade, mais de uma ou, mesmo, nenhuma, podendo recorrer a equipamentos e procedimentos alternativos. Das decisões de milhares de integrantes da sociedade, agindo livremente, constrói-se a reputação de determinada tecnologia ou técnica específica para a solução de um problema.

Penso que, na definição de medidas que visem ao aumento da segurança e eficiência aeroportuária, tal é o que acontece. Preferencialmente, é o administrador (ou, no caso do ILS, a autoridade aeronáutica responsável pelo controle do espaço aéreo) 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 ILS, nos aeroportos, não deveria ser matéria de lei, malgrado a eventual utilidade da medida. Ocorre que essa utilidade – expressa no aumento da segurança e da eficiência das condições de operação de pousos e decolagens, por exemplo – não é desconhecida dos que administram aeroportos, nem das autoridades responsáveis pela regulação de segurança da infraestrutura aeroportuária ou aeronáutica. Tampouco há, junto a esses segmentos, até onde se sabe, qualquer resistência, por princípio, à adoção do ILS. 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 e aeronáuticas, 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 adoção do ILS nos aeroportos em mais alta conta do que qualquer outra providência ou medida direcionada à segurança de voo e dos aeroportos, a ponto de figurar explicitamente na Lei? Eis questão para a qual não há boa resposta.

Em vista de todo o exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 2.714, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado DOMINGOS SÁVIO