

MENSAGEM Nº 748

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 1.089, de 29 de dezembro de 2021, que “Altera a Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, para dispor sobre o transporte aéreo”.

Brasília, 29 de dezembro de 2021.

Brasília, 1 de Outubro de 2021

Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à elevada apreciação do Senhor, a anexa proposta de Medida Provisória que tem por objetivo simplificar e atualizar processos e procedimentos relativos ao setor aéreo e à atuação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, buscando aumentar a eficiência do sistema e fomentar o desenvolvimento da aviação civil.
2. Diante dos desafios decorrentes dos efeitos da pandemia do Coronavírus (COVID-19) para o transporte aéreo, foi imperioso adotar decisões emergenciais para responder às circunstâncias que se impuseram. Contudo, algumas medidas esbarram em dispositivos legais arcaicos, que não geram valor para a sociedade, não se alinham ao atual modelo desempenhado pelo Estado, tampouco correspondem às melhores práticas internacionais para o setor.
3. Para tanto, a presente proposta modifica dispositivos pontuais da Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1987. No que concerne sobretudo às alterações do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, cumpre esclarecer que não se trata de uma reforma geral, mas sim de medidas específicas de simplificação e desburocratização administrativa, expurgando exigências desnecessárias que geram custos e representam travas para a retomada da aviação civil brasileira.
4. Dessa forma, a premência das atuais circunstâncias nos impele a propor algumas mudanças por meio de procedimento mais expedito. Naturalmente, o referido código ainda carece de revisão apurada, já em trâmite no Poder Legislativo, a fim de promover a atualização completa de seu texto à luz da legislação superveniente, em especial das normas que regem as competências da Agência Nacional de Aviação Civil - Anac e do Comando da Aeronáutica - Comacr.
5. Destarte, as alterações se concentram na revogação de dispositivos dos referidos normativos que se revelaram procedimentos meramente burocráticos e obsoletos, que não agregam valor para os serviços públicos entregues à sociedade, tampouco contribuem para a segurança das operações da aviação civil. Além disso, propõe-se algumas alterações com vistas a promover a adequação às demandas prementes por simplificação e atualização normativa, bem como, por maior eficiência na prestação do serviço público, observados os requisitos de segurança operacional.
6. Nesse sentido, cumpre informar que a presente proposta alcançou apenas matérias que demandavam alteração urgente e de competência da Agência Reguladora. Para tanto, nos artigos relativos a competências exclusivas da Anac, aproveitou-se a oportunidade para ajustar a redação de remissão, empregando a expressão “autoridade de aviação civil” para referir-se à Anac.
7. Optou-se, por conseguinte, por não promover a diferenciação das competências no

restante do texto, mantendo-se o uso indistinto da expressão “autoridade aeronáutica”, ora para referir-se a uma daquelas entidades, ora fazendo alusão à competência concorrente da Anac e do Comaer. Esclarece-se que tal premissa já fora adotada em outras oportunidades de alteração do Código, como, por exemplo, na atualização promovida pela Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015. Naquela oportunidade, foi criado o art. 36-A, referindo-se expressamente a uma atribuição da “Autoridade de Aviação Civil”, bem como foi alterado o § 1º do art. 36 mantendo-se a designação “Autoridade Aeronáutica” para se referir a normas e atividades comuns à Agência e ao Comando da Aeronáutica. Destaca-se, ainda, que a presente proposta não pretende alterar as competências de nenhuma das entidades, mas apenas de realizar ajustes redacionais no que tange às denominações.

8. No que tange à alteração dos dispositivos que versam sobre serviços aéreos, partiu-se da premissa, abalizada por jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que referidas atividades não são serviços públicos, na acepção original do termo. Ou seja, não se trata de serviços de titularidade exclusiva do Estado e cujo acesso, portanto, exige uma outorga administrativa. Diversamente, trata-se de atividade econômica de interesse público prestada por agentes privados que devem observar a regulação estabelecida para o setor.

9. Portanto, entende-se que, diferentemente da navegação aérea, aeroespacial e da infraestrutura aeroportuária, em que a Constituição Federal estabelece a exploração direta pela União ou mediante autorização, concessão ou permissão, no caso dos serviços aéreos não há que se falar em outorga. Com efeito, a prestação desses serviços pelo agente privado ficará sujeita à avaliação dos requisitos técnicos pela Anac, que emitirá o respectivo certificado calcado em elementos objetivos, sendo permitida a operação na medida em que permaneçam atendidas as exigências técnicas dos regulamentos da autoridade de aviação civil.

10. Propõe-se, assim, a adoção do termo “prestadores de serviços aéreos” em substituição aos termos “concessionários” ou “permissionários” de serviços aéreos públicos. Ademais, avaliou-se que a definição de serviços regulares ou não regulares pode ser reservada à norma infralegal, observada, sobretudo, a competência da Agência reguladora para tratar do tema.

11. Na linha da simplificação, no que tange aos aeroclubes, escolas ou cursos de aviação, propõe-se a revogação no Código da exigência de autorização prévia para seu funcionamento. A regulamentação da Agência Reguladora exige rigorosa certificação para os casos em que é tecnicamente recomendado, já disciplinando adequadamente a matéria. Exigir a autorização prévia nos demais casos, de atividades de baixo impacto, constitui mera formalidade que não agrega valor técnico ao ato.

12. No que tange à regulação sobre aeronaves, as alterações propostas buscam promover a redução dos procedimentos que não agregam valor à prestação de serviços, resguardando a intervenção estatal apenas para os processos essenciais à manutenção do nível de segurança operacional. Considerando o dinamismo do setor, fortemente influenciado por novas tecnologias, é importante que a regulamentação técnica possa se ajustar tempestivamente ao contexto, não sendo adequada a prescrição em lei de critérios rígidos para o exercício da atividade, em especial quando desprovidos de qualquer vínculo com o risco inerente à atividade. Além disso, propõe-se extirpar do texto legal os dispositivos que impõem limitações ao uso simultâneo de aeronaves para atividades diferentes, como a realização de transporte aéreo por empresa autorizada a exercer atividades desportivas ou de fomento. Desta forma, busca-se incentivar o desenvolvimento do setor e retirar travas que não estão fundadas em argumentos técnicos.

13. Outro exemplo expressivo de combate à ineficiência é a proposta de que a Anac regule o aceite à certificação emitida por autoridade estrangeira para aeronaves importadas com extenso histórico operacional. É manifesto, nesses casos, que a realização de um processo completo de certificação no Brasil de aeronave já certificada por autoridades estrangeiras reconhecidas vai de encontro interesse público, impondo elevados custos ao demandante. Tais custos são,

invariavelmente, repassados à sociedade, sem o esperado incremento à segurança operacional. Pretende-se, assim, reduzir barreira à entrada de aeronaves e operadores no país, visando ao desenvolvimento da aviação brasileira.

14. Com relação ao Registro Aeronáutico Brasileiro - RAB, propõe-se a aglutinação dos dispositivos que versam sobre a matéria e encontravam-se dispersos pelo CBA. Outrossim, busca-se expurgar do texto os dispositivos extremamente procedimentais, mantendo apenas os requisitos essenciais para a realização do registro pela Anac, a quem foi atribuída, por meio da Lei nº 11.182/2005, a competência para administrar o RAB. Nesse sentido, a fim de tornar ainda mais clara a competência da Agência sobre esta matéria, insere-se no Código a competência para disciplinar o funcionamento do RAB, os requisitos e os procedimentos para o registro.

15. No mesmo ânimo de simplificação de procedimentos, é proposta a extinção de previsão da autenticação do Diário de Bordo de aeronave brasileira pelo RAB, prática ineficiente e obsoleta para fins regulatórios. Ademais, propõe-se que a autoridade de aviação civil determine, em normativo próprio, quem são os responsáveis pelas informações ali prestadas, bem como regulamente a descrição das informações que obrigatoriamente devem constar no Diário de Bordo, permitindo o acompanhamento das evoluções tecnológicas do setor.

16. Com vistas a conferir maior celeridade à autorização de entrada de aeronave estrangeira no País, propõe-se alterações no CBA, viabilizando o desenvolvimento de projeto de automação para processamento online de solicitação e autorização de entrada. Destaca-se que os demais órgãos envolvidos no processo também poderão, cada um em sua área de atuação e por meio de regulamentos próprios, oferecer respostas mais ágeis para o setor que está em constante evolução, tanto do ponto de vista dos modelos de negócio existentes quanto das tecnologias utilizadas.

17. No tocante aos serviços auxiliares, verificou-se a possibilidade de atualizar dispositivo anacrônico que trata referidas atividades como monopólio da União. Tais atividades, no entanto, são marcadas pela ampla oferta de serviços pela iniciativa privada, não havendo ato de delegação estatal para sua prestação. Ademais, propõe-se a revogação do rol taxativo constante no Código que não condiz com a grande gama de serviços existentes, bem como propõe-se deixar expressa a competência da Agência e do Comando da Aeronáutica para dispor sobre a matéria.

18. Em relação ao transporte aéreo internacional, a proposta pretende desburocratizar o procedimento de designação, amplamente abarcado por tratados internacionais, e retirar do Código, dispositivos redundantes. As questões referentes à autorização de funcionamento de empresa estrangeira no país já são disciplinadas pelo Código Civil e por normas infralegais. Assim, entendeu-se que a previsão no Código Brasileiro de Aeronáutica não agrega valor em segurança operacional ou jurídica. Destaca-se, no entanto, que a proposta mantém a obrigatoriedade de a empresa estrangeira obter a autorização de operação, conforme regulamentação específica da Agência, em cujo processo serão efetivamente verificados os requisitos técnicos essenciais para a prestação do serviço.

Também com amparo na necessária simplificação de procedimentos, é proposta a revogação do dispositivo da Lei nº 11.182/2005 que veda a delegação das competências da Diretoria. Em alinhamento à nova Lei nº 13.848/2019. A retirada da vedação possibilitará a descentralização de determinadas decisões para as unidades organizacionais da Agência, assegurado o direito de reexame pela Diretoria Colegiada.

19. Além disso, busca-se com a proposta atualizar e simplificar as taxas de fiscalização da aviação civil - TFAC descritas no Anexo III da Lei nº 11.182/2005. Nessa linha, constatou-se que diversas taxas não são aplicadas, por não serem mais condizentes com as atividades atualmente desempenhadas pela Anac, ao mesmo tempo em que outras atividades são prestadas pela Agência sem a correspondente contrapartida porque não são enquadradas nos fatos geradores definidos pela

Lei.

20. Noutro giro, alguns fatos geradores apresentam valores que não coincidem com a complexidade da atividade prestada pela Agência. Com a evolução dos sistemas e da forma de exercer o poder de polícia, muitos valores ficaram majorados em relação ao esforço da administração pública. Ademais, há fatos geradores nos quais se agrega grande gama de serviços, desde os mais simples até os mais complexos, contudo, abarcados em valores únicos muito altos. Para esses casos, a cobrança da TFAC é fator impeditivo para o usuário do sistema, o que estimula a não adesão às normas.

21. Considerando, portanto, a premência em racionalizar a forma de cobrança das taxas e fomentar o desenvolvimento do setor, propõe-se a adoção de uma nova tabela de TFAC, com a integral reformulação dos fatos geradores, considerando apenas as atividades relacionadas a produtos efetivamente entregues pela Agência, divididos por grupos de complexidade.

22. Parte-se do pressuposto de que os valores atribuídos às taxas devem guardar relação com o custo da ação do Estado. Nesse sentido, a fixação dos valores deve estar em consonância com as características dos recursos humanos empregados, das tarefas desenvolvidas, de sua duração, da manutenção de sistemas, do deslocamento dos servidores, dentre outros critérios indicativos do dispêndio da Administração Pública. Sendo assim, para o mesmo fato gerador, é possível identificar esforços diferentes empenhados pela Agência, o que justifica a adoção de precificação diversa.

23. Destarte, propõe-se a previsão, na tabela anexa à Lei nº 11.182/2005, de faixas de complexidades das atividades acompanhadas de seus respectivos valores, cabendo à Agência estabelecer, via Resolução, o enquadramento dos entes regulados, conforme a complexidade de cada atividade, como já é feito atualmente para alguns dos fatos geradores.

24. No que diz respeito à responsabilidade fiscal, a proposta de alteração o Anexo da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, referente à Taxa de Fiscalização da Aviação Civil - TFAC, não enseja a aplicação dos arts. 125 e 126 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, Lei nº 14.194/2021, considerando que não implica redução da arrecadação prevista para os anos de 2021, 2022, 2023 e 2024. Tampouco há de se falar de concessão de benefício tributário, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000.

25. Tal conclusão é obtida por meio da comparação entre a arrecadação prevista com base na legislação atual e a expectativa de arrecadação baseada na alteração legislativa, considerando a previsão de demanda relacionada às novas TFAC e um respectivo aumento de 3% ao ano. A fim de apontar um número inteiro de demanda de serviço, optou-se por adotar o valor da expectativa de aumento arredondado para menos, resultando nos seguintes valores previstos a serem arrecadados com a vigência da nova tabela (**inserida no campo anexo da Exposição de Motivos no SIDOF**).

26. Insta ressaltar que não se trata de exclusão ou criação de fatos geradores, mas do estabelecimento de uma nova modelagem na cobrança de TFAC com uma abordagem distinta, que utiliza metodologia moderna para a cobrança de serviços executados pela Agência com foco nos produtos entregues, e não nos processos de trabalho. Isso porque o modelo vigente não condiz mais com a realidade do mercado da aviação civil, representando, por vezes, impasse ao desenvolvimento do setor. Não obstante, observa-se que o novo modelo não acarreta redução da arrecadação global em comparação ao modelo antigo, conforme previsões acima destacadas.

27. Dessa forma, não se trata de proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, nos termos do art. 113 do ADCT, tampouco da situação prevista no art. 125 e 126 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, devido à ausência de impacto orçamentário-financeiro da proposta de alteração legislativa.

28. Cumpre esclarecer, ainda, que a revogação de diversos dispositivos prevista no art. 5º da proposta da Medida Provisória não provoca efeitos na arrecadação de tributos, multas ou qualquer outro tipo de receita. Os dispositivos que se pretende extirpar do texto legal, como já explicitado, dizem respeito a conceitos e procedimentos obsoletos ou à identificação de atribuições já conferidas por lei à Anac.

29. No que tange às tarifas aeroportuárias, a Lei nº 6.009/1973 ainda disciplina de forma demasiadamente pormenorizada a matéria. Tendo em vista a superveniência da Lei nº 11.182/2005, que atribuiu à Anac a competência para estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária, e considerando ainda o princípio da liberdade tarifária e as melhores práticas internacionais relativas à remuneração pela utilização da infraestrutura aeroportuária, propõe-se a revogação dos dispositivos que já foram suficientemente regulamentados pela Agência.

30. Por fim, frisa-se que a atual regulação definida pelo Código Brasileiro de Aeronáutica fixa barreiras normativas que são incompatíveis com o dinamismo do setor aéreo. Somada às circunstâncias impostas pela pandemia de COVID-19, tornou-se ainda mais urgente a necessidade de se reavaliar as limitações legais que dificultam o desenvolvimento e o retorno das atividades da aviação civil. Nesse contexto, constata-se que esse conjunto de alterações no arcabouço legal se mostra de extrema relevância e urgência para auxiliar na recuperação e no desenvolvimento de um dos setores mais atingidos pelos efeitos da atual pandemia.

31. São essas, Senhor Presidente, as razões que justificam a edição da anexa proposta de Medida Provisória, que ora submetemos à sua elevada apreciação.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Tarcísio Gomes de Freitas, Paulo Roberto Nunes Guedes ,
Walter Souza Braga Netto*