

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 3.846, DE 2000, DO PODER EXECUTIVO, QUE "DISPÕE SOBRE A ORDENAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL, CRIA A AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

PROJETO DE LEI Nº 3.846, DE 2000

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

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: DEPUTADO LEUR LOMANTO

I – RELATÓRIO

I.1 - APRESENTAÇÃO

Temos a honra de submeter a esta Comissão Especial o presente Parecer, resultado da análise do Projeto de Lei nº 3.846, de 2000, das cento e setenta e sete emendas que lhe foram apresentadas, das sugestões propostas ao Substitutivo preliminar e das recomendações expostas pelos convidados a participar das reuniões de audiência pública.

Todo esse trabalho deriva de previsão contida na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, cujo art. 21 dispunha, *verbis*: “*Lei criará a Agência Nacional de Aviação Civil, vinculada ao Ministério da Defesa, órgão regulador e fiscalizador da Aviação Civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, estabelecendo, entre outras matérias institucionais, quais, dentre as atividades e procedimentos referidos nos incisos I e IV do art. 18, serão objeto de sua responsabilidade*”.

A criação de uma agência reguladora voltada para as atividades de aviação civil, determinação incorporada à mencionada lei complementar, vinha sendo tese defendida por amplos segmentos do setor produtivo, com apoio contido do Governo Federal, em razão dos valorosos trabalhos desenvolvidos há décadas pelo Comando da Aeronáutica, mais especificamente pelo Departamento de Aviação Civil.

Em que pese o reconhecimento pela atuação elogiável da Autoridade Aeronáutica, finalmente o Poder Executivo decidiu abraçar a idéia da existência de um órgão regulador sob direção civil, cujas atribuições e estrutura organizacional fossem mais adequadas ao presente cenário político-econômico, sendo acompanhado pelo Congresso Nacional.

Esperamos que os desdobramentos dessa decisão, aqui exibidos, estejam à altura das expectativas da sociedade brasileira e possam dar testemunho do afinho e interesse demonstrado pelos Deputados, em especial pelo Presidente desta Comissão, Deputado Nelson Marchezan, na avaliação e no aperfeiçoamento da matéria.

I.2 – A COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO

TITULARES

SUPLENTES

Bloco PSDB, PTB

ALBERTO GOLDMAN (SP) - 5324
ANIVALDO VALE (PA) - 5570
CHICO DA PRINCESA (PR) - 5633
CHIQUINHO FEITOSA (CE) - 5708
EDUARDO SEABRA (AP) - 5303
FEU ROSA (ES) - 5960
NELSON MARCHEZAN (RS) - 5963
NELSON TRAD (MS) - 5452

ANTONIO FEIJÃO (AP) - 5738
FERNANDO GONÇALVES (RJ) - 5256
IRIS SIMÕES (PR) - 5948
LUIZ PIAUHYLINO
4 VAGAS

Bloco PFL, PST

ELISEU RESENDE (MG) - 5204
FRANCISCO RODRIGUES (RR) - 5304
HERÁCLITO FORTES (PI) - 5414
JOSÉ MENDONÇA BEZERRA (PE) - 5314
PAULO MAGALHÃES (BA) - 5903
ROBSON TUMA (SP) - 5834

LUIS BARBOSA (RR) - 5340
PAES LANDIM (PI) - 5560
PAULO GOUVÊA (SC) - 5755
PAULO OCTÁVIO (DF) - 5446
RICARDO FIUZA (PE) - 5918
VIC PIRES FRANCO (PA) - 5519

PMDB

ALBÉRICO FILHO (MA) - 5740
EUNÍCIO OLIVEIRA (CE) - 5441
JOÃO HENRIQUE (PI) - 5617
LEUR LOMANTO (BA) - 5927
OLAVO CALHEIROS (AL) - 5907
WAGNER ROSSI (SP) - 5323

JOSÉ CHAVES (PE) 5436
JOSÉ PRIANTE (PA) - 5752
MARÇAL FILHO (PA) - 5752
ROLÁND LAVIGNE (BA) - 5550
2 vagas

JAIR MENEGUELLI (SP) – 5358 CARLOS SANTANA TELMA DE SOUZA (SP) - 5467	PT	JOSÉ GENOÍNO (SP) – 5272 – ORLANDO FANTAZZINI (SP) - 5579 PAULO DELGADO (MG) - 5268
CUNHA BUENO (SP) - 5520 HERCULANO ANGHINETTI (MG) - 5241 IBERÉ FERREIRA (RN) - 5609	PPB	AUGUSTO NARDES (RS) - 5530 PEDRO CORRÊA (PE) - 5415 SIMÃO SESSIM (RJ) - 5709
EDUARDO CAMPOS PEDRO VALADARES (SE) - 5338	Bloco PSB, PC do B	JANDIRA FEGHALI GONZAGA PATRIOTA (PE) - 5430
AIRTON DIPP (RS) - 5556 JOÃO HERRMANN NETO (SP) - 5637	Bloco PDT,PPS	2 VAGAS
LUCIANO BIVAR (PE) - 5717	Bloco PL,PSL	CABO JÚLIO
JOSÉ DE ABREU (SP) - 5331	PTN	1 vaga

Modificações ocorridas na composição da Comissão:

- Em 10.04.01 – O Deputado Dr. Hélio passa a ser suplente pelo Bloco PDT/PPS.
- Em 17.04.01 – O Deputado Nelo Rodolfo passa a ser membro suplente pelo PMDB. O Deputado Ronaldo Vasconcellos passa a ser membro suplente, em substituição ao Deputado Cabo Júlio, pelo Bloco PL/PSL.
- Em 09.05.01 – O Deputado Ricardo Berzoini passa a titular da Comissão em substituição ao Deputado Carlos Santana, pelo PT.
- Em 10.05.01 – Os Deputados Léo Alcântara, Márcio Fortes e Alexandre Santos passam a ser membros suplentes pelo Bloco PSDB/PTB.
- Em 15.05.01 – O Deputado Ailton Cascavel passa a ser membro suplente pelo Bloco PDT/PPS.
- Em 16.05.01 – O Deputado Luiz Carlos Hauly passa a ser membro suplente pelo Bloco PSDB/PTB.

- Em 04.06.01 – Os Deputados Pedro Valadares e Jandira Feghali passam a membros titulares e Gonzaga Patriota e Eduardo Campos a membros suplentes pelo Bloco PSB/PC do B.

I.3 – AS REUNIÕES

1ª Reunião - 17/04/01 – Instalação da Comissão e Eleição do Presidente e dos Vice-Presidentes.

Presidente: Deputado Nelson Marchezan (PSDB)

1º Vice-Presidente: Deputado Paulo Magalhães (PFL)

2º Vice-Presidente Deputado Jair Meneguelli (PT)

3º Vice-Presidente Deputado Cunha Bueno (PPB)

Relator – Deputado Leur Lomanto (PMDB)

O Projeto de Lei recebeu novo despacho da Presidência, tornando-o conclusivo na Comissão. O prazo de recebimento de emendas foi de 2/5/01 a 16/5/01, por dez sessões (prorrogado por decisão da Presidência).

2ª Reunião - 25/04/01 – Definição da agenda de trabalho da Comissão e deliberação de requerimentos.

3ª Reunião - 02/05/01 - Deliberação de requerimentos para realização de audiências públicas, constantes no roteiro dos trabalhos apresentado pelo Relator.

4ª Reunião - 08/05/01 – Para tratar da prorrogação do prazo de recebimento de emendas.

5ª Reunião - 09/05/01 – Para deliberação de requerimentos.

6ª Reunião - 15/05/01 – Audiência Pública. Convidados: Geraldo Magela da Cruz Quintão, Ministro da Defesa; Carlos de Almeida Baptista, Comandante da Aeronáutica e Venâncio Grossi, Diretor-Geral do Departamento da Aviação Civil.

7ª Reunião - 16/05/01 – Audiência Pública. Convidado: Fernando Perrone, Presidente da INFRAERO.

8ª Reunião - 22/05/01 – Audiência pública. Convidados: Caio Luiz de Carvalho, Presidente da EMBRATUR, Goiaci Alves Guimarães, Presidente da Associação Brasileira de Agentes de Viagens – ABAV e Francisco Leme da Silva, Presidente do Fórum de Agentes de Viagens Especializadas em Contas Comerciais – FAVECC.

9ª Reunião - 23/05/01 – Audiência Pública. Convidados: George Ermakoff, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aéreas, José Afonso Assumpção, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Táxi-Aéreo e Graziella Baggio, Presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas.

10ª Reunião - 29/05/01 – Deliberação de requerimentos e Audiência Pública. Convidados: Pedro Azambuja, Presidente da Federação Nacional de Aeroviários e Aeronautas, Norival Costa de Souza, Coordenador-Geral da Federação Nacional dos Trabalhadores Aéreos e Selma Balbina, Presidente do Sindicato Nacional dos Aeroviários.

11ª - Reunião - 30/05/01 – Audiência Pública. Convidados: Alfredo Rodrigues, Presidente da Junta de Representantes das Companhias Aéreas Internacionais, Rui Aquino, Presidente da Associação Brasileira de Aviação Geral, José Gomes de Alencar, Presidente do Sindicato Nacional dos Aeroportuários e Sandra Assaly, Presidente da Associação Nacional de Vítimas de Acidentes Aéreos.

12ª Reunião - 05/06/01 – Audiência Pública. Convidados: Mário Bittencourt Sampaio, Presidente da Multiplan Projetos Técnicos, Jorge Carlos Botelho, Presidente do Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção ao Vôo, e Cláudio Toledo, Consultor Econômico da Federação Nacional de Aeroviários e Aeronautas.

13ª Reunião - 06/06/01 – Audiência Pública. Convidados: Wagner Canhedo Azevedo, Presidente da Viação Aérea São Paulo, VASP e Ozires Silva, Presidente da VARIG.

14ª Reunião - 12/06/01 – Audiência Pública. Convidados: Antonio Celso Cipriani, Presidente da TRANSBRAZIL, Constantino de Oliveira Júnior, Presidente da GOL e Percy Lourenço Rodrigues, Presidente da RIO SUL.

15ª Reunião - 19/06/01 – Deliberação de requerimentos e Audiência Pública. Convidado: José Augusto Varanda, Secretário da Organização Institucional do Ministério da Defesa e Secretário Executivo do Conselho de Aviação Civil – CONAC.

16ª Reunião - 20/06/01 – Audiência Pública. Convidados: Embaixador Valdemar Carneiro Leão, Diretor Geral do Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores, representando o Ministro Celso Lafer e Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal, que, não podendo comparecer à reunião nesta data, teve sua participação adiada para o próximo dia 27.06.01.

17ª Reunião - 26/06/01 – Audiência Pública. Convidados: Rolim Adolfo Amaro, Presidente da TAM, Walter Bartels, Presidente da Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil e Carlos Heitor Belleza, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola.

18ª Reunião - 27/06/01 – Audiência Pública. Convidados: Ulrich Schulte-Strathaus, Vice-Presidente da LUFTHANSA, Patrício Sepúlveda, Diretor da IATA e Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal.

19ª Reunião – 07/08/01 – Assuntos Internos.

20ª Reunião – 09/08/01 – Audiência Pública. Convidado: Renato Cláudio Costa Pereira, Secretário-Geral da Organização da Aviação Civil Internacional, OACI.

21ª Reunião – 21/08/01 – Assuntos Internos.

22ª Reunião – 22/08/01 – Apreciação de Requerimento.

23ª Reunião – 29/08/01 – Audiência Pública. Convidados: Ozires Silva, Presidente da VARIG; Wagner Canhedo, Presidente da VASP; Antônio Celso Cipriani, Presidente da TRANSBRASIL; Constantino Júnior, Presidente da GOL; Marco Bologna, Vice-Presidente da TAM; e George Ermakoff, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aéreas e da RIO SUL.

24ª Reunião – 04/09/01 – Assuntos Internos com o Sr. Relator, para apresentar o relatório preliminar.

I.4 – AS VISITAS

Dia 16/08/01 – visita às instalações industriais da EMBRAER.

Dia 23/08/01 – visita ao Departamento de Aviação Civil – DAC e às instalações industriais da VARIG.

I.5 – O PROJETO

Foi constituída esta Comissão Especial, nos termos do art. 34, II, do Regimento Interno, integrada pelas Comissões de Viação e Transportes, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Economia, Indústria e Comércio, de Trabalho, Administração e Serviço Público, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça, para examinar e proferir parecer quanto ao mérito, à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 3.846, de 2000, de autoria do Poder Executivo.

O conteúdo da proposta em tela foi distribuído em nove capítulos, a saber: (i) dos princípios fundamentais, (ii) da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, (iii) da estrutura organizacional da ANAC, (iv) do processo decisório, (v) dos serviços aéreos comerciais, (vi) do patrimônio aeroportuário, (vii) da taxa, dos preços e da suplementação tarifária, (viii) das receitas e (ix) das disposições finais e transitórias.

No Capítulo I, diz-se que compete à União, por intermédio da ANAC, promover a ordenação da aviação civil, nos termos das políticas estabelecidas pelo Poder Executivo. Relacionam-se os objetivos a serem atingidos com a ordenação da aviação civil. Lançam-se, por fim, os princípios que deverão reger o disciplinamento e os serviços do setor.

No Capítulo II, cria-se a ANAC, estabelecendo-se sua sede e foro no Distrito Federal. Confere-se à Agência a natureza de autarquia especial, determinando-se que atue como autoridade administrativa. Incumbe-se o Poder Executivo de instalar a ANAC. Arrolam-se as competências do órgão regulador, relativas à aviação civil, à infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária e ao seu próprio gerenciamento. Dentre elas, destacam-se *"implementar a política de aviação civil"*, *"regular e fiscalizar a operação dos serviços aéreos prestados por empresas nacionais e estrangeiras no país"*, *"controlar e fiscalizar as aeronaves civis"*, *"elaborar o plano geral de outorgas"*, *"regular e controlar a infra-estrutura*

aeronáutica e aeroportuária, à exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de proteção ao voo, "homologar, registrar e cadastrar os aeródromos" e "reprimir infrações à legislação".

No Capítulo III, estatui-se que a ANAC contará com uma Diretoria, órgão de deliberação máxima, uma Procuradoria, uma Corregedoria e uma Ouvidoria, além de unidades especializadas. Define-se que a Diretoria será composta por cinco membros, atuando em regime colegiado, todos brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito na área fim. Fixa-se em cinco anos o mandato dos dirigentes. Dão-se as competências da Diretoria. Prevêem-se as hipóteses de afastamento de Diretor, bem como de impedimento de acesso ao cargo. Trata-se da nomeação do Ouvidor, assim também de suas atribuições e das do Corregedor. Disciplinam-se, enfim, os empregos públicos, cargos efetivos e comissionados e as gratificações a serem criados no âmbito da Agência.

No Capítulo IV, ordena-se que o processo decisório da ANAC obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e publicidade, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa. Ainda, que as iniciativas de projeto de lei ou alterações de atos normativos sejam precedidos de audiência pública.

No Capítulo V, dispõe-se sobre as concessões, permissões e autorizações de serviços aéreos comerciais, os dois primeiros institutos reservados à prestação de serviço de transporte aéreo regular e, o terceiro, à prestação de serviço de transporte aéreo não-regular ou de serviços aéreos especializados. Define-se que as concessões sejam onerosas, quando assim disser o edital, e não tenham caráter de exclusividade. Estipula-se que as concessões e permissões sejam outorgadas mediante processo licitatório específico e simplificado, e que obedeçam a vários critérios, entre eles, o interesse público e dos usuários, a segurança de voo, a capacitação técnico-operacional e a competição. Lançam-se regras para a licitação, sendo seu objeto - a prestação de serviço público - definido por linha aérea, conjunto de linhas aéreas, região ou sub-região ou qualquer outro critério que julgar pertinente a ANAC. Prevê-se a possibilidade da inexigibilidade da licitação, quando a disputa for considerada inviável, por só haver um interessado, ou desnecessária, em razão de todos os interessados poderem prestar o serviço. Faculta-se a transferência da concessão, preenchidos alguns requisitos, desde que autorizada pela ANAC. Firma-se em dez anos o prazo das concessões, deixando-se o prazo das permissões para ser estipulado em regulamento. Mencionam-se as cláusulas

essenciais dos contratos de concessão e as hipóteses de extinção desta, especificando-se os casos em que poderá ser declarada a caducidade, aplicável ao todo ou a parte do serviço aéreo concedido. Assinalam-se as sanções aplicáveis aos delegatários, bem assim, critérios para sua imposição. Por último, confere-se à ANAC o poder de estabelecer, regular, fiscalizar, acompanhar e controlar o regime tarifário para prestação de serviços públicos de transporte aéreo regular, permitindo-se à Agência impor o regime de liberdade tarifária, quando verificada a existência de ampla e efetiva competição entre os prestadores dos serviços.

No Capítulo VI, institui-se, como direito real resolúvel, a concessão de uso remunerada de imóveis da União localizados em aeroportos, da qual poderão ser beneficiários os delegatários de serviços de transporte aéreo, para fins de instalação de escritórios, depósitos, terminais oficinas e abrigos de aeronaves. Determina-se que a concessão de uso seja precedida de licitação, outorgada mediante contrato e transferível sob autorização da ANAC. Proíbe-se que se dê ao imóvel concedido destinação diversa da estabelecida em contrato. Diz-se que o valor da remuneração da concessão será de, no mínimo, dois por cento ao ano sobre o valor de avaliação do imóvel, e, no mínimo, de cinco por cento sobre o valor de transferência. Ao final, delega-se à entidade que explora o aeroporto a responsabilidade de representar a União na celebração dos contratos de concessão de uso dos imóveis, que passará a administrar, efetuando as cobranças e os recebimentos necessários.

No Capítulo VII, institui-se, para custeio da ANAC, a Taxa de Fiscalização, Homologação e Registro, devida por empresas que explorem serviços ligados à aviação civil, em decorrência de atividades de fiscalização, homologação e registro exercidas pela Agência. Definem-se, no caso de atraso no recolhimento da Taxa, os acréscimos devidos. Ordena-se que a concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de infra-estrutura aeroportuária seja onerosa, constituindo o produto da arrecadação receita da ANAC. Cria-se a Suplementação Tarifária, adicional de até dois por cento sobre o valor de todos os bilhetes referentes a linhas aéreas regulares domésticas. Manda-se que os recursos provenientes da arrecadação da Suplementação Tarifária sejam destinados, por prazo determinado, às linhas de médio e baixo tráfego que não apresentem viabilidade econômica e atendam localidades de interesse estratégico, econômico ou turístico.

No Capítulo VIII, relacionam-se as fontes de receita da Agência, como, por exemplo, os recursos que lhe forem consignadas no Orçamento

Geral da União, os repassados do Fundo Aeroviário, os provenientes do processo de concessão, permissão e autorização, os oriundos da Suplementação Tarifária e os advindos da cobrança da Taxa de Fiscalização, Homologação e Registro.

No Capítulo IX, inserem-se dispositivos de natureza diversa, a maior parte deles concernente à gestão de pessoal. Autoriza-se a extinção do Departamento de Aviação Civil - DAC e, por derradeiro, revalidam-se, por cinco anos, e por linhas aéreas, as concessões das empresas de transporte aéreo regular que, em 31 de julho de 2000, estivessem operando efetivamente tais linhas.

Acompanham, o projeto, três anexos.

O primeiro deles apresenta o quadro demonstrativo dos empregos e cargos efetivos da ANAC, que totalizariam mil oitocentos e trinta e cinco postos. Também, o quadro demonstrativo dos cargos comissionados da Agência, num total de seiscentos e cinqüenta e dois. Finalmente, o quadro resumo dos custos de cargos comissionados da ANAC, que alcançariam um milhão e trezentos e setenta e dois mil reais por mês, aproximadamente.

O segundo contém o quadro de gratificações de exercício em cargo de confiança da ANAC, para oficiais-generais e oficiais. Prevêem-se duzentos e setenta e nove cargos, a um custo total de quase cento e sessenta e nove mil reais por mês. Contém, ainda, o quadro das gratificações de representação pelo exercício de função do Ministério da Defesa, para graduados. Prevêem-se trezentos e sessenta e oito gratificações, com custo avaliado de cento e cinqüenta e sete mil reais por mês.

No terceiro anexo, estipula-se o valor da Taxa de Fiscalização, Homologação e Registro para cada um dos serviços executados pela Agência.

Na sucinta Exposição de Motivos que acompanha a iniciativa, assinada pelos Ministros de Estado da Defesa e do Planejamento, Orçamento e Gestão, afirma-se que a proposta obedece à premissa, determinada pela Presidência da República, de que o Estado, "*ao invés de prestar serviços, resguarde e garanta a prestação dos mesmos, nos moldes das agências federais reguladoras criadas recentemente, delegando ao setor privado a execução de determinados serviços públicos e a exploração de atividades, em regime de concorrência.*"

À proposição, foram apresentadas cento e setenta e sete emendas.

I.6 – AS EMENDAS

A relação descritiva das emendas encontra-se anexada a este parecer. Resumidamente, doze delas incidiram sobre o capítulo dos princípios fundamentais, trinta e nove sobre o capítulo da Agência Nacional de Aviação Civil, trinta e três sobre o capítulo da estrutura organizacional da ANAC, três sobre o capítulo do processo decisório, trinta e oito sobre o capítulo dos serviços aéreos comerciais, nove sobre o capítulo do patrimônio aeroportuário, onze sobre o capítulo da taxa, dos preços e da suplementação tarifária, quatro sobre o capítulo das receitas e vinte e oito sobre o capítulo das disposições finais e transitórias.

Apresentaram emendas ao projeto os Deputados Herculano Anghinetti, Nelson Trad, Paes Landim, Pedro Corrêa, Luiz Piauhyllino, Gilberto Kassab, Léo Alcântara, Eunício Oliveira, Cláudio Cajado, Pedro Valadares, Heráclito Fortes, Ney Lopes, Eliseu Resende, João Herrmann Neto, Ricardo Fiúza, Francisco Rodrigues, Alberto Goldman, Albérico Filho, Paulo Magalhães, Dr. Hélio, Airton Dipp, Anivaldo Vale, Jandira Feghali, Paulo Otávio, Jair Meneguelli, Telma de Souza, José Genoino, Ricardo Berzoini, Eduardo Campos e Gonzaga Patriota.

II - VOTO DO RELATOR

II.1. Quadro Institucional

Antes de passarmos à análise do projeto e das emendas que lhe foram apresentadas, convém traçar um breve panorama sobre a situação institucional do setor de aviação civil no país.

Reza a Constituição Federal que é competência da União explorar, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, a navegação aérea e a infra-estrutura aeroportuária.

Como vem ocorrendo desde os seus primórdios, a navegação aérea comercial brasileira é explorada por empresas privadas, concessionárias de serviço público de transporte aéreo.

Atua como poder concedente o Comando da Aeronáutica, por intermédio do Departamento de Aviação Civil, também encarregado de controlar a prestação dos serviços e editar normas infralegais para regulação do setor. O processo de licitação, conforme previsto na própria lei geral de licitações e contratos, é específico para o setor, de acordo com as diretrizes definidas no Código Brasileiro de Aeronáutica.

Resumidamente, o rito hoje exigido para que uma empresa opere serviços de transporte aéreo inicia-se com a autorização para funcionamento jurídico, outorgada pelo DAC à pessoa jurídica que tenha sede no Brasil, com pelo menos quatro quintos do capital com direito a voto pertencente a brasileiros e direção confiada exclusivamente a brasileiros. A par dessas condições, deve ainda a pessoa jurídica interessada na autorização em foco comprovar sua capacidade econômico-financeira, técnico-operacional e administrativa. Efetivada a autorização para funcionamento jurídico, a empresa estará habilitada a importar aeronaves, registrá-las no Registro Aeronáutico Brasileiro e obter o Certificado de Homologação da Empresa. Cumpridos esses passos, pode o interessado dirigir à Autoridade Aeronáutica pedido de concessão para exploração de serviço de transporte aéreo, devidamente instruído. A celebração do contrato dá-se com o DAC, ali fixando-se os direitos e obrigações do concessionário, seu objeto, a rede de linhas a ser operada, o prazo da concessão e demais condições gerais.

Já no que concerne à exploração dos serviços da infraestrutura aeroportuária, também monopólio da União, a participação de entes privados, por delegação, é insignificante. Os principais aeroportos brasileiros encontram-se sob a administração da INFRAERO, empresa pública especialmente criada para explorar a infra-estrutura aeroportuária que lhe foi atribuída pela Autoridade Aeronáutica. Ao lado dos aeroportos administrados pela INFRAERO, há os mantidos diretamente pela União, por intermédio do Comando da Aeronáutica, os explorados por Estados e Municípios, mediante convênios, e os de natureza privada, utilizados para uso exclusivo de seus proprietários.

Tem-se, assim, que a União atua como poder concedente e regulador, no que se refere à navegação aérea, e como administrador, direto ou indireto, nos aeroportos mais relevantes.

II.2 – Política de Criação de Agências Reguladoras

A regulação da infra-estrutura, nos seus mais diversificados setores, por intermédio de autarquias especiais, as Agências, tem sido política adotada pelo Governo desde meados da década passada. Ela é consequência visível da crise financeira que se abateu sobre o setor público nas décadas dos oitenta e noventa, a qual asfixiou a capacidade de investimento do Estado na expansão e manutenção de setores estratégicos da economia. Sem condições para manter-se à frente de negócios cuja complexidade, inovação tecnológica e demanda por capital exigiam instrumentos de atuação não disponíveis no setor público, a Administração passou a desconstituir seus monopólios, concedendo a agentes privados serviços que não conseguia mais explorar eficientemente. Exemplos dessa situação podem ser colhidos nos setores petrolífero, de energia elétrica, telecomunicações, saneamento e transportes.

Nem sempre o ingresso de agentes privados nestes campos da atividade econômica foi precedido de adequada estruturação do setor público e da legislação setorial, com vistas a resguardar os interesses dos consumidores, a garantir a eficiência produtiva e alocativa e a atenuar as incertezas dos investidores. Esses objetivos, inerentes à atuação das agências reguladoras, ora delimitaram efetivamente a passagem de um modelo de exploração da infra-estrutura a outro, ora tiveram que ser adequados às circunstâncias, em face da investida precoce de capital privado em setor carente de regulação nos moldes hoje praticados.

Em que pese esse problema congênito, ainda é pouca a experiência brasileira para se avaliar o comportamento das agências reguladoras e dos mercados a elas submetidos. Por princípio, preocupou-se o legislador em garantir-lhes independência legal, bem como fornecer-lhes instrumentos de regulação que possam incentivar a eficiência da indústria posta sob esquadro. No entanto, a independência legal, caracterizada pela independência decisória, autonomia financeira, liberdade na escolha dos instrumentos de regulação e desvinculação da formulação de políticas de Estado, ainda que essencial, não é capaz de garantir por si só a independência real da agência, condicionada a fatores menos visíveis, tais como o relacionamento da agência com o Governo e os entes regulados, a qualidade de seu corpo técnico, inclusive diretores, a disponibilidade efetiva de recursos para seu exercício e o grau de maturidade dos agentes sociais, mais ou menos compreensíveis em relação às finalidades da regulação.

No que respeita à criação de uma agência específica para o setor de aviação civil, uma peculiaridade salta aos olhos. Trata-se de setor que, ao contrário dos demais colocados sob regência das novas autarquias, não passou nem passa por mudanças relativas à personalidade dos exploradores dos serviços que lhe concernem. A navegação aérea comercial era e continuará a ser serviço prestado por empresas privadas. A exploração dos maiores aeroportos era e continuará a ser, pelo menos por algum tempo, atividade desenvolvida pela empresa estatal.

O fato de a criação da Agência Nacional de Aviação Civil não vir acompanhada do fenômeno do afastamento estatal da prestação de serviços públicos ou de interesse público poderia suscitar a idéia de que se trata de medida dispensável, como chegou a ser aventado em pronunciamento nesta Comissão Especial. Nada mais incorreto. Em realidade, o DAC não apresenta as características que modernamente se exigem de um órgão regulador, especialmente no que se refere à independência de atuação. Ademais, muito prudente que, antes de qualquer processo de engajamento do setor privado na exploração da infraestrutura aeroportuária, esteja o setor público suficientemente aparelhado para exercer as funções de regulação e fiscalização, hoje eclipsadas pela função de planejamento e administração de aeroportos. Importa dizer, ainda, que o fato de a INFRAERO ser empresa estatal não a torna, absolutamente, imune a desvios que comprometam o interesse público, a qualidade dos serviços, o desenvolvimento tecnológico ou os direitos dos usuários. A presença de uma agência reguladora, nesse sentido, parece ser de extrema valia para garantir que as atividades da empresa obedeçam a parâmetros de excelência estatuídos na legislação que regula a concessão de serviços públicos.

II.3 – ANAC e Código Brasileiro de Aeronáutica

Um aspecto que julgamos relevante abordar neste Parecer foi a forma de encaminhamento das normas legais que, pretende-se, configurem o cerne do marco regulatório do setor de aviação civil no país. Quer nos parecer que a alteração do Código Brasileiro de Aeronáutica, já em formulação, mas ainda não proposta ao Poder Legislativo, deveria preceder ou pelo menos acompanhar a iniciativa que esta Comissão ora analisa, nos moldes do que se fez, por exemplo, na área de telecomunicações, em que uma única proposição criava a ANATEL e disciplinava as atividades do setor. Por muitas vezes, percebemos que matérias

contidas no projeto de lei em exame e nas emendas a ele propostas estariam melhor abrigadas em diploma legal de caráter mais genérico, como é o caso do CBA. Houvesse um entendimento na direção de se apreciar um novo Código simultaneamente à proposta de criação da agência reguladora, teríamos, certamente, a oportunidade de produzir um trabalho mais sistêmico, capaz de evitar incoerências ou dificuldades decorrentes do processo de adaptação de normas, umas às outras.

II.4 – Substitutivo

Feitas as observações preliminares desse voto, gostaríamos de passar à exposição mais pormenorizada das razões que nos levaram a produzir o Substitutivo em anexo, evolução da proposta preliminar encaminhada há poucos dias para debate nesta Comissão.

O texto que estamos submetendo ao exame desta Comissão, todos verão, diverge, em alguns aspectos, da proposta submetida à apreciação desta Casa. Em outros, complementa os dispositivos originais ou os simplifica. Tratam-se, em gênero, de alterações que têm por finalidade garantir que o poder normativo e fiscalizador da Agência seja exercido com menos discricionariedade, respeitados princípios e determinações que nos parecem de capital importância para a construção de um marco regulador mais liberal para o setor, no qual o dinamismo do ente privado seja colocado a serviço do interesse público.

Tal motivação, como demonstraram as audiências públicas, encontra eco não apenas entre a maioria dos especialistas em aviação civil no país, como também, salvo raras exceções, tem conduzido as políticas e orientado a elaboração das legislações estrangeiras relacionadas ao tema.

Ao abraçarmos o senso comum, em detrimento de teses que não encontram espaço na experiência setorial, esperamos estar concedendo aos agentes econômicos o ambiente necessário para que robusteçam sua capacidade competitiva, interna e externamente, não obstante saibamos ser preciso contornar diversas circunstâncias que, a par das obsolescências da legislação, têm contribuído para fragilizar a aviação civil brasileira.

Ao Substitutivo.

O Capítulo I trata dos princípios fundamentais, mesmo tema do Capítulo I do projeto de lei. Nosso texto foi ampliado em relação ao original no

sentido de abrigar dois artigos que contemplam os direitos e os deveres dos usuários, sugestões do Deputado Pedro Correia que nos mostraram convenientes em razão de se poder delimitar, antes mesmo do estabelecimento da ANAC, princípios pelos quais esta Agência deverá zelar no que respeita ao comportamento dos consumidores. Por sugestão do Deputado Gilberto Kassab, promovemos alterações na ementa e nos arts 1º e 2º do projeto, procurando melhor explicitar o caráter regulador e fiscalizador da agência, tanto no âmbito da navegação aérea como no das infra-estruturas aeroportuária e aeronáutica.

O Capítulo II do Substitutivo traz matéria não prevista no projeto. Por adotarmos nomenclatura sugerida pelo Deputado Ricardo Fiúza, entendemos necessário apresentarmos algumas definições que facilitarão a compreensão do texto proposto. Importante destacar que, em lugar de nos referirmos a serviços aéreos comerciais e outros termos similares que aparecem ao longo do projeto, incorporamos ao Substitutivo o conceito de serviços aéreos prestados em regime público, onde fatores como rota, frequência, tarifas e horários dos vôos são previamente disponibilizados para os usuários, e de serviços aéreos prestados em regime privado, no qual os fatores citados podem ser objeto de acordo entre o explorador da aeronave e os usuários.

O Capítulo III do Substitutivo, como o Capítulo II do projeto, trata basicamente da criação e das competências da ANAC. Digna de nota, inicialmente, foi a menção, proposta pelo Deputado Alberto Goldman, à ausência de subordinação hierárquica como uma das características da natureza de autarquia especial conferida à Agência, à semelhança do que foi previsto em outras agências reguladoras. De fato, é na lei que devem estar previstos os limites de atuação do órgão, não podendo a vinculação ao Ministério ser confundida com ascendência deste sobre os trabalhos da ANAC.

Em relação às competências, basicamente, foram mantidas as previstas no projeto de lei, incorporando-se ao texto sugestões dos Deputados Luiz Piauhyllino, Eliseu Resende, Alberto Goldman, Francisco Rodrigues, Jandira Feghali e deste Relator. Importante destacarmos, aqui, que a regulação e o controle sobre a indústria aeronáutica deixaram de fazer parte das competências da ANAC, passando esta tão somente a expedir, homologar ou reconhecer a certificação de produtos e processos aeronáuticos. Também, que o estabelecimento do regime tarifário e a fixação de tarifas dos serviços aéreos prestados em regime público passaram a ser competências condicionais, ou seja, só podem ser exercidas nas hipóteses previstas na lei. De relevância notar, ainda, que a elaboração de um plano de outorga de

exploração da infra-estrutura aeroportuária também passou a constar do rol de competências da ANAC, posto que a existência de uma empresa pública atuando no setor não descarta a necessidade da definição dos aeródromos que devam ser explorados diretamente pela União e dos que devam ser explorados mediante delegação. Por fim, cremos ser conveniente ressaltar que, ao longo dos dispositivos relacionados às competências da ANAC, procurou-se deixar bem claro que a regulação e a fiscalização são as atividades fim da Agência, não competindo à ANAC exercer ações de controle que poderiam denotar a existência de responsabilidade executivas ou gerencias da autarquia, o que não condiz com sua natureza.

O Capítulo IV do Substitutivo dispõe sobre a estrutura organizacional da ANAC, tópico abordado no Capítulo III do projeto. Por sugestão do Deputado Paes Landim, nossa proposta prevê que não apenas as decisões da Diretoria sejam fundamentadas mas também a de cada Diretor, individualmente. Ainda por recomendação do Deputado Paes Landim, bem como do Deputado Eliseu Resende, promovemos algumas poucas modificações no que concerne às competências da Diretoria da ANAC, ajustando-as às alterações propostas nas competências da Agência.

Quanto à nomeação dos Diretores, adotamos a postura presente na chamada lei geral das agências, que prevê a escolha e nomeação dos Diretores diretamente pelo Presidente da República, não sendo necessária, como incluída no projeto, a indicação dos nomes pelo Ministro de Estado da Defesa. Outra providência adota em relação aos Diretores, sugestão dos Deputados Alberto Goldman e Gonzaga Patriota, foi a proibição da recondução, a fim de preservar a independência dos nomeados, que poderia ser comprometida diante da expectativa de nova indicação para o cargo. Estabelecemos, também, que apenas o Presidente da República, e não o Ministro da Defesa, terá poder para determinar o afastamento preventivo de Diretor, quando instaurado processo administrativo disciplinar. Acatamos emenda do Deputado Ricardo Berzoini que propõe a criação do voto de desconfiança, a ser proferido pelo Senado Federal, configurando-se esse mecanismo em mais uma forma de afastamento dos Diretores.

No tocante aos impedimentos para exercício de cargo de direção na ANAC, adotamos a sugestão dos Deputados Dr. Hélio e Eduardo Campos no sentido de se proibir o ingresso de cidadãos que nos últimos doze meses anteriores à indicação tenham mantido relação, nas formas previstas no projeto, com empresas ou instituições com interesse no setor de aviação civil. A

chamada “pré-quarentena” já é instituto previsto em outras agências reguladoras e tem por finalidade evitar ou pelo menos diminuir a possibilidade de se nomear alguém que possa representar interesses específicos.

Acatando sugestão dos Deputados João Herrmann Neto, Jandira Feghali e Eduardo Campos, introduzimos na estrutura organizacional da ANAC o Conselho Consultivo, órgão de participação institucional da sociedade na Agência, como já previsto na ANATEL. Espera-se que a existência do conselho facilite o diálogo entre todas as partes interessadas no desenvolvimento do setor. As derradeiras modificações nesse capítulo foram propostas pelos Deputados Pedro Valadares e Telma de Souza. Têm como objetivo melhor definir as atribuições do Ouvidor e permitir que as Casas do Congresso Nacional possam convocar os Diretores da Agência, providência sensata sob nosso ponto de vista dado que, em virtude da independência que goza a autarquia, de pouco adiantaria a manifestação do Ministro da Defesa no Parlamento a respeito de assuntos relacionados à aviação civil.

No Capítulo V do Substitutivo, correspondente ao Capítulo IV do projeto, trata-se do processo decisório da ANAC. Pequenos ajustes no texto original foram realizados, fruto de contribuições das Deputadas Jandira Feghali e Telma de Souza. De se destacar, a inclusão de dispositivo que prevê a realização de sessões públicas da Diretoria quando a matéria a ser tratada representar conflito entre agentes econômicos e entre estes e usuários dos serviços. Idêntico mandamento encontra abrigo na lei que criou a agência reguladora do setor de telecomunicações.

No Capítulo VI, aborda-se a remuneração dos serviços da ANAC e a suplementação tarifária, matérias presentes no Capítulo VII do projeto. Originalmente, previu-se a existência de Taxa de Fiscalização, Homologação e Registro, sendo os fatos geradores e os valores correspondentes especificados no Anexo III do projeto. Julgamos que essa sistemática não se mostra conveniente pois qualquer alteração dos valores propostos ou dos serviços ali previstos somente seria alcançada mediante alteração da lei, o que, evidentemente, não corresponde à tarefa corriqueira. Eis porque propomos que, em lugar de taxa, a Agência seja remunerada por intermédio de emolumentos, sendo os serviços e os valores correspondentes fixados pela própria Diretoria, ficando assim excluído o referido Anexo III do projeto.

No que tange à suplementação tarifária, consideramos que sua previsão é plenamente justificável, desde que os recursos que a sustentem sejam fruto de contribuição de toda a sociedade, não somente, como previu o projeto, de parcela dos usuários de um meio de transporte, a quem se pretende imputar o encargo de fomentar o desenvolvimento regional, tarefa típica de Estado. Eis porque em nosso Substitutivo, conforme sugestão do Deputado Nelson Trad, o Orçamento Geral da União e as verbas repassadas por Estados e Municípios beneficiados passam a constituir a fonte de financiamento da suplementação, como já ocorre em outros países.

O Capítulo VII do Substitutivo versa acerca das receitas da ANAC, assunto reservado ao Capítulo VIII do projeto. Alterações pontuais, fruto de intervenções deste Relator e do Deputado Heráclito Fortes, foram promovidas para aperfeiçoar a matéria. Gostaríamos de destacar a supressão do inciso V do art. 60 original, que incluía entre as receitas da ANAC os recursos provenientes da Taxa de Fiscalização, Homologação e Registro que, como já esclarecemos, dará lugar a emolumentos definidos pela Diretoria da Agência.

O Capítulo VIII do Substitutivo cuida da organização dos serviços de aviação civil, tema objeto do Capítulo V do projeto. Não foram poucas as modificações aqui introduzidas. Além das propostas deste Relator, vários Deputados intervieram no sentido de melhorar o texto. Necessário ressaltar, além das contribuições dos Deputados Anivaldo Vale, Eliseu Resende, Jair Meneguelli e Albérico Filho, as diversas e pertinentes sugestões do Deputado Ricardo Fiúza.

Importante apontar, de início, que promovemos uma reestruturação no Capítulo, destacando seções para a apreciação de disposições gerais, dos serviços aéreos prestados em regime público, dos serviços aéreos prestados em regime privado, do transporte aéreo internacional e das demais atividades de aviação civil.

Na seção referente às disposições gerais, arrolamos dispositivos que definem as modalidades de delegação dos serviços aéreos e algumas condições indispensáveis para sua prestação. Explicitamos que o transporte de passageiros ou cargas sem fins comerciais é atividade que independe de autorização ou concessão da Agência. Incluímos, ainda, mandamento que estipula ser privativo de tripulação pertencente ao quadro de pessoal próprio do operador de serviços aéreos o exercício de função a bordo de aeronave, evitando-se a terceirização de atividades cruciais para a segurança de vôo.

Como já mencionado anteriormente, definimos dois regimes de prestação de serviços aéreos: o público e o privado. No primeiro, a exploração poderá se dar mediante concessão ou permissão, esta somente em caráter transitório. O objeto da concessão para exploração de serviços aéreos em regime público será a prestação dos respectivos serviços em todo o território nacional e, quando aplicável, no exterior. Isso contraria o disposto no projeto em análise, que abria a possibilidade da Agência outorgar os serviços por linha aérea, conjunto de linhas aéreas, região, sub-região ou critérios outros, à escolha da ANAC. A definição do objeto da concessão já em lei, aparentemente uma limitação ao poder regulador da Agência, mostrou-se necessária em razão dos variados sinais emitidos pelo Poder Executivo, inclusive no próprio projeto, de que o sistema de concessão por linha aérea teria ampla utilização. Cumpre lembrar que a absoluta maioria dos Deputados e dos convidados que participaram das audiências públicas manifestaram-se contra tal espécie de outorga. Ficou caracterizado que se trata de modelo atípico, que não encontra paralelo em qualquer outro país. Como salientaram os presidentes de companhias aéreas e, mais especialmente, o Brigadeiro Renato Costa Pereira, Secretário Geral da Organização de Aviação Civil Internacional, não é sensato comprometer-se a composição de uma malha aérea, fruto de cuidadoso processo de planejamento por parte da empresa. Rupturas nessa malha desencadeariam custos operacionais mais elevados, queda nos índices de ocupação das aeronaves, diminuição da rentabilidade e burocratização do sistema. Para evitar toda essa sorte de problemas, parece-nos, de fato, que a melhor solução é permitir aos concessionários da exploração de serviços aéreos em regime público operar no país sem restrições concernentes a linhas, áreas de atuação, frequências, horários e tarifas. Na eventualidade da ocorrência de limitações operacionais em determinados aeroportos, o que hoje se verifica, por exemplo, em Congonhas, lança-se mão do sistema de oferta de eslots - prática que encontra respaldo na experiência internacional, principalmente na européia -, nos moldes que a Agência vier a definir.

Os procedimentos licitatórios para a outorga dos serviços também sofreram alteração em relação aos previstos no projeto. Diferentemente da proposta do Poder Executivo, nosso Substitutivo fixa que o objetivo da licitação é a escolha de tantos prestadores quantos entender conveniente a Agência, para oferecer serviços de transporte aéreo no território nacional. Observados os pré-requisitos de habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, a ANAC poderá escolher, de acordo com o edital, as empresas que apresentarem melhores propostas técnicas, critério específico que o

Substitutivo, de antemão, define para o julgamento das licitações. A escolha de tal critério, que substitui outros como a melhor oferta pela concessão ou a menor tarifa, deve-se às especificidades do setor de transporte aéreo. Importa, para a coletividade, que estejam operando aqueles que disponham de melhor planejamento para a prestação dos serviços, que contem com equipamentos e pessoal qualificado, que apresentem estratégias de crescimento e diversificação das operações, que contribuam, enfim, para o fortalecimento da indústria brasileira do transporte aéreo. Por seu turno, o critério da melhor oferta para o Poder Público só iria descapitalizar agentes produtivos já em dificuldades, sem ganhos diretos para os usuários, e o da menor tarifa perde sentido na medida em que se visa à implantação do regime de liberdade tarifária.

No tocante à inexigibilidade de licitação, retiramos a possibilidade de se dispensar o certame na hipótese, contemplada no projeto, de todos os interessados poderem executar os serviços. Trata-se, a nosso ver, de avaliação subjetiva, capaz de comprometer a seriedade do processo. Melhor que permaneça, somente, a hipótese de inexigibilidade por existência de somente um interessado na prestação do serviço, o que pode ser apurado com objetividade.

Embora já tenhamos nos referido ao modelo de concessão, não fizemos menção ao prazo da outorga. Também aqui, propomos modificação no projeto de lei. O prazo de até dez anos a todos pareceu extremamente curto, incapaz de viabilizar a estruturação de um serviço tão complexo como o transporte aéreo, no qual há emprego intensivo de capital. O prazo de dez anos, evidentemente, foi sugerido pensando-se no sistema de concessão por linhas. À medida que a empresa perderia algumas licitações, iria ganhado outras, mantendo assim em operação sua frota de aeronaves. Já explicitamos, no entanto, as enormes inconveniências dessa espécie de outorga. Restou-nos, portanto, rever o prazo estabelecido, aumentando-o para vinte e cinco anos, com possibilidade de prorrogação por igual período. Cumpre lembrar que em diversos países não é fixado prazo para a prestação dos serviços pelas empresas, ficando autorizadas as operações por tempo indefinido, devendo apenas o prestador resguardar as condições que lhe permitiram obter a outorga.

Com respeito às tarifas, o Substitutivo ordena ter primazia o regime de liberdade tarifária, há pouco implantado, não custa ressaltar, pelo próprio DAC, o que nos dá a certeza de que a proposta somente reforça entendimento já pacífico entre os estudiosos do setor.

Os demais aspectos relacionados à outorga dos serviços, disciplinados no projeto, foram suprimidos por entendermos que a legislação própria já deles cuida com propriedade, caso da extinção da concessão ou dos encargos do poder concedente e do concessionário.

O Capítulo IX do Substitutivo traz à baila matéria relacionada à infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, tema que não mereceu capítulo próprio no projeto. Embora atualmente haja diferenças institucionais consideráveis entre a exploração dos serviços aéreos e dos serviços aeronáuticos e aeroportuários, não nos afigura justificável a omissão do assunto na proposta governamental. Apesar de haver sido dito nas reuniões de audiência pública que amplo estudo para remodelagem do setor aeroportuário começa a ser empreendido pelas autoridades do Poder Executivo, cremos que alguns princípios precisam constar dessa proposta legislativa. Para a sua formulação, contribuíram sugestões dos Deputados Eliseu Resende, Ricardo Fiúza, e Eunício Oliveira. Resumidamente, primeiro relacionamos aqueles que devem ser observados no gerenciamento e operação da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, e, depois, os que dispõem sobre os tipos de exploração a que estão sujeitos os aeródromos. Bom registrar que, diferentemente do que hoje estabelece o Código Brasileiro de Aeronáutica, estamos propondo que um aeródromo privado, construído e administrado por seu proprietário, possa ser utilizado com fins comerciais, mediante autorização da Agência. Temos certo que isso constitui mais um recurso, com alcance limitado, é verdade, para a ampliação da oferta de serviços aeroportuários, especialmente em localidades hoje ainda não atendidas por um aeroporto. Ainda nesse capítulo, gostaríamos de consignar a criação de um conselho de administração para os aeroportos, à semelhança do que existe nos portos organizados, a fim de que as administrações aeroportuárias passem a interagir com a comunidade diretamente interessada.

O Capítulo X do Substitutivo dispõe sobre a gestão do patrimônio aeroportuário, assunto presente no Capítulo VI do projeto. Iniciamo-lo com dispositivo, não abrigado no projeto, que define ser da administração do aeroporto, mediante anuência do Conselho de Administração do Aeroporto, a incumbência de fixar as tarifas aeroportuárias e demais remunerações relativas ao uso de áreas, instalações e facilidades do complexo aeroportuário. A medida tem por finalidade adequar o valor das tarifas e preços praticados às reais necessidades do aeroporto, ajudando a competitividade no setor, como foi feito no setor portuário.

As alterações que se seguiram, fruto de sugestões dos Deputados Herculano Anghinetti, Ney Lopes, Albérico Filho, Paulo Magalhães e

Ricardo Berzoini, não foram numerosas, concentrando-se no objetivo de permitir que outros agentes, além dos delegatários de serviço de transporte aéreo, usufruam do direito de participar de licitações para a obtenção de concessão de uso de imóveis da União localizados em aeroportos. De importância destacar, ainda, que reduzimos o valor da remuneração devida pela concessão que, de “no mínimo dois por cento ao ano”, passará a ser de um por cento, bem como o valor pela transferência que, de cinco por cento, passará a dois por cento do valor do imóvel. Por último, permitimos que os recursos advindos da cobrança pela concessão de uso possam ser empregados em quaisquer aeroportos que estejam sob domínio de uma mesma administração, facilitando o trabalho de gerenciamento.

O Capítulo XI do Substitutivo traz as disposições finais e transitórias, presentes no Capítulo IX do projeto. Quase todo o conteúdo desse capítulo foi absorvido da proposição original. As inovações cruciais dizem respeito à previsão de extinção do Adicional de Tarifa Aeroportuária, proposta pelo Deputado Heráclito Fortes e de adaptação dos atuais instrumentos de delegação relativos à exploração de aeroportos aos ditames da futura lei, sugestão do Deputado Eliseu Resende. Pensamos ser conveniente estabelecer-se um cronograma para a extinção do ATAERO por se tratar de mecanismo de financiamento aeroportuário que acaba por gravar as empresas de aviação civil e induzir ao relaxamento na obtenção de metas de produtividade mais ambiciosas pelos que administram os aeroportos. Ao lado disso, devemos lembrar que a limitação de capital para investimento pode ser superada com a abertura do setor à participação de agentes privados, como começa a acontecer mundo afora.

Digno de comentário, também, julgamos ser a supressão do dispositivo presente no projeto que permitia a revalidação das outorgas das empresas aéreas por cinco anos, contados da data de publicação do regulamento da ANAC. No lugar desse instrumento de apoio às companhias, que poderia ter sua constitucionalidade questionada, preferimos adotar a sugestão do Deputado Heráclito Fortes, segundo a qual o poder concedente fica autorizado a prorrogar os contratos existentes, quando prevista tal cláusula, mediante adaptação dos mesmos às disposições da futura lei.

Essas, as observações que imaginamos indispensáveis para a compreensão do Substitutivo.

II.5 – Exame de adequação financeira e orçamentária

Cabe a esta Comissão Especial o exame dos “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilização ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”, conforme estabelece o art. 53, inciso IV, combinado com o art. 32, inc. IX, letra h, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Relativamente à adequação do projeto e das emendas apresentadas ao Plano Plurianual para o quadriênio 2000/2003 (Lei nº 9.989, de 2000) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2001 (Lei nº 9.995, de 2000), não há restrição explícita ao seu objetivo nos referidos documentos legais. No que concerne à adequação à lei orçamentária anual (Lei nº 10.171, de 2001), o projeto prevê a transferência de dotações orçamentárias do Ministério da Defesa para a Agência a ser criada (art. 71) e o preenchimento dos novos empregos à medida que vagarem os cargos a serem transferidos da estrutura daquele Ministério para a ANAC (art. 64, § 1º). As emendas apresentadas têm caráter eminentemente normativo, não afetando os dispêndios previstos no funcionamento da Agência.

Assim, opinamos pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 3.846, de 2000 e pela não implicação das emendas apresentadas em aumento de despesa pública, não cabendo a este Colegiado realizar exame de adequação quanto aos aspectos financeiro e orçamentário públicos das mesmas.

II.6 – Exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

O projeto em exame trata da criação de órgão da administração pública federal, vindo à apreciação desta Casa por iniciativa do Presidente da República, em respeito ao disposto no art. 61, § 1º, e, da Constituição Federal.

A proposição traz à luz, além de seu objeto principal - a constituição de órgão regulador, matérias a respeito das quais compete somente à União legislar: direito aeronáutico, art. 22, I, da C.F, regime da navegação aérea, art. 22, X, da C.F, e trânsito e transporte, art. 22, XI, da C.F.

Não se vislumbra inconstitucionalidade nos dispositivos que dão forma ao projeto. Há que se apontar, todavia, a existência de mandamentos já previstos em outras normas legais, como as leis gerais de concessão e de licitações e contratos, o que caracteriza injuridicidade. Nesses casos, houve-se por bem eliminar os dispositivos redundantes, fazendo-se menção, quando necessário, às legislações específicas que ora regulam a matéria.

Com relação às emendas, cabem as seguintes observações.

A emenda nº 04/01 foi considerada injurídica por prever a existência de contrato de autorização, figura incompatível com esse instituto.

A emenda nº 06/01 foi considerada injurídica posto que a autorização é ato precário, não se justificando compará-la ao instituto da concessão.

A emenda nº 20/01 foi considerada injurídica por contrariar a Lei Complementar nº 97, de 2000, já que o conceito de autoridade aeronáutica é ali definido.

A emenda nº 29/01 foi considerada inconstitucional por tratar de matéria cuja iniciativa pertence exclusivamente ao Poder Executivo.

A emenda nº 31/01 foi considerada inconstitucional por tratar de matéria cuja iniciativa pertence exclusivamente ao Poder Executivo.

A emenda nº 53/01 foi considerada inconstitucional por tratar de matéria cuja iniciativa pertence exclusivamente ao Poder Executivo.

A emenda nº 62/01 foi considerada injurídica por contrariar a Lei Complementar nº 97, de 2000, na qual estabelece-se a vinculação do órgão regulador ao Ministério da Defesa.

A emenda nº 88/01 foi considerada inconstitucional por pretender dispensar a realização de licitação prevista no art. 175 da Constituição Federal.

A emenda nº 96/01 foi considerada injurídica por pretender privilegiar a participação da iniciativa privada na exploração de serviço de infraestrutura aeroportuária.

A emenda nº 98/01 foi considerada injurídica por prever a existência de contrato de autorização, figura incompatível com esse instituto.

A emenda nº 109/01 foi considerada inconstitucional por prever fixação de taxa pelo órgão regulador, o que somente pode ocorrer por intermédio de lei.

A emenda nº 112/01 foi considerada inconstitucional por facultar ao órgão regulador modificar os valores da Taxa, sem valer-se do processo legislativo.

A emenda nº 141/01 foi considerada injurídica por desprezar a possibilidade da restrição de direitos individuais em função do interesse público.

A emenda nº 150/01 foi considerada inconstitucional por tratar de matéria administrativa, de competência do Poder Executivo.

A emenda nº 151/01 foi considerada inconstitucional por tratar de matéria cuja iniciativa pertence exclusivamente ao Poder Executivo.

A emenda nº 156/01 foi considerada inconstitucional por não observar o princípio federativo.

A emenda nº 160/01 foi considerada injurídica por contrariar a Lei Complementar nº 97, de 2000, na qual estabelece-se a vinculação do órgão regulador ao Ministério da Defesa.

A emenda nº 170/01 foi considerada inconstitucional por ferir o princípio de separação dos poderes.

II.7 – Assuntos expostos na comissão mas não diretamente relacionados ao projeto

Além dos tópicos discorridos no decorrer do presente Parecer, todos certamente com grande interesse para a finalidade de criação da ANAC como órgão regulador da aviação civil, algumas matérias tratadas nas audiências públicas e nas visitas realizadas, embora não voltadas exatamente para a referida criação, parecem-nos de fundamental importância para a aviação civil, como um todo, e merecem aqui uma referência. Entre essas matérias, algumas foram mencionadas com maior frequência: a influência da variação cambial e a incidência dos impostos e encargos fiscais na composição de custos das empresas; o controle tarifário imposto pelos planos econômicos, como causa de endividamento das empresas; algumas

deficiências do sistema de proteção ao vôo quanto à segurança de vôo; a previsível futura privatização dos aeroportos e de instalações aeroportuárias.

Vários palestrantes foram bastante incisivos em demonstrar as graves conseqüências das amplas variações cambiais sobre os custos incorridos pelas empresas, pelo simples motivo de que tanto os próprios aviões, como suas peças de reposição e mesmo os preços dos combustíveis estão atrelados às aquisições externas, em moedas fortes, enquanto que as tarifas internas são sempre referidas à moeda nacional. Assim, às variações cambiais que chegaram a cerca de cem por cento nos últimos dois anos não é propriamente possível de se tomarem medidas de pleno resguardo, pelos agentes econômicos que operam com taxas de lucro bastante reduzidas. A conseqüência mais imediata é o crescimento rápido do endividamento das empresas.

Outro fator que foi muito discutido nas audiências é o da alta incidência dos impostos e outros encargos fiscais, também, nos custos das empresas: o Imposto de Produto Industrializado (IPI) e o Imposto de Renda sobre os aviões importados, mesmo no sistema de arrendamento (leasing); o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que chega a trinta e três por cento do preço final dos combustíveis de aviação, enquanto que na Europa não chega a doze por cento e nos Estados Unidos fica em torno de oito por cento. Na composição dos custos finais das empresas nacionais esse fator tem um peso próximo a dezoito por cento do total.

As empresas mais antigas em operação foram categóricas em afirmar as suas dificuldades diante do controle governamental exercido sobre as tarifas aéreas, por ocasião dos diversos planos econômicos lançados na tentativa de conter o antigo grave processo inflacionário. No afã de debelar a inflação, as tarifas permaneceram fixadas em níveis muito baixos, deteriorando os ativos das empresas, que na realidade tiveram que se descapitalizar para sobreviver no mercado.

Especificamente sobre o sistema de proteção ao vôo, atividade que permanecerá com o Comando da Aeronáutica, mas que é vital para as operações da aviação civil, tivemos relato de graves situações de insegurança que existem, exatamente nos trechos mais movimentados da aviação nacional: a região compreendida entre as áreas terminais do Rio de Janeiro e de São Paulo, por conta de graves deficiências nos controle de tráfego devidas aos atuais equipamentos de radar em operação. Esses equipamentos seriam de uma geração já obsoleta, com

apresentação visual enganosa para o controlador. Esse, aliás, foi o tema de uma importante reportagem televisiva levada ao ar recentemente.

Outro tema, ainda sobre a proteção ao voo, que também suscitou muitas discussões é a falta de equipamentos de aproximação de última geração, a exemplo dos ILS (sistema de aproximação e pouso por instrumentos) de categoria mais avançada, em alguns dos principais aeroportos nacionais, principalmente na região nordestina, onde nos últimos tempos têm operado diversas transportadoras européias.

Vale aqui lembrar, também, um tema que não foi tratado no Projeto de Lei enviado pelo Executivo: a privatização dos aeroportos. Embora essa matéria não tivesse sido considerada, vários palestrantes e debatedores se referiram a ela com ênfase. Digna de se considerar foi a opinião do Brigadeiro Renato Cláudio Costa Pereira, que alertou para os cuidados que se devam tomar ao conduzir esse processo, no futuro, em termos de planejamento efetivo, quanto ao resguardo dos interesses nacionais e dos usuários, de modo a se evitarem os desastres econômicos que têm ocorrido em diversos países próximos a nós. Nesse campo já existem exemplos de processos aparentemente bem sucedidos.

II.8 – Conclusão

Votamos pela adequação financeira e orçamentária, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.846, de 2000, na forma do Substitutivo a seguir.

Quanto às emendas, encaminhamos nosso voto:

a) pela adequação financeira e orçamentária de todas as emendas;

b) pela rejeição, por inconstitucionalidade ou injuridicidade, das emendas de nº 04, 06, 20, 29, 31, 53, 62, 88, 96, 98, 109, 112, 141, 150, 151, 156, 160 e 170;

c) pela rejeição, quanto ao mérito, das emendas nº 02, 03, , 05, 07, 08, 10, 15, 16, 21, 26, 30, 32, 35, 36, 39, 43, 50, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 63, 64, 69, 70, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 85, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 120,

123, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 158, 159, 161, 162, 164, 165, 167, 169, 174, 175 e 177;

d) pela aprovação, na forma do Substitutivo, das emendas nº 01, 09, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 33, 34, 37, 38, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 54, 60, 65, 66, 67, 68, 71, 73, 82, 84, 86, 90, 110, 111, 116, 121, 122, 124, 127, 136, 137, 138, 155, 157, 163, 166, 168, 171, 172, 173 e 176.

Sala da Comissão, em 18 de setembro de 2001.

DEPUTADO LEUR LOMANTO
RELATOR

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.846, DE 2000.

Dispõe sobre a ordenação dos serviços da aviação civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

Art. 2º A ordenação da aviação civil e da infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica visa:

- I - preservar o interesse nacional;
- II - contribuir para o desenvolvimento econômico e a integração nacional;
- III - garantir a segurança, eficiência, economicidade e regularidade dos serviços aéreos;
- IV - assegurar a prestação de serviço adequado;
- V – dotar o País de uma infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária adequada;
- VI – promover a competição e a diversidade na prestação dos serviços aéreos, incrementar a sua oferta e proporcionar padrões de qualidade compatíveis com as exigências dos usuários;
- VII – incentivar e criar oportunidades de investimentos e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo;
- VIII – evitar os danos econômicos decorrentes de congestionamentos de tráfego aéreo;

IX – promover a integração física e operacional do transporte aéreo com os demais modais de transporte;

X – ampliar a competitividade do setor de transporte aéreo nacional no mercado internacional.

Art. 3º O usuário de serviços aéreos em regime público tem direito:

I – de não ser discriminado quanto às condições de acesso e de fruição do serviço;

II – à informação adequada sobre as condições de prestação de serviços, suas tarifas e preços;

III – de respostas às suas reclamações pela prestadora do serviço;

IV – de peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e organismos de defesa do consumidor;

V – à reparação dos danos causados pela violação de seus direitos.

Art. 4º O usuário de serviços aéreos tem o dever de:

I – utilizar, adequadamente, os serviços, instalações e equipamentos de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

II – respeitar os bens públicos;

III – comunicar às autoridades irregularidades ocorridas e atos ilícitos cometidos por prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

Art. 5º No disciplinamento das relações econômicas no setor de aviação civil, observar-se-ão os princípios constitucionais da soberania nacional, liberdade de iniciativa, livre concorrência, defesa do consumidor, repressão ao abuso do poder econômico e continuidade da prestação dos serviços em regime público.

Art. 6º Os serviços aéreos prestados em regime público serão organizados com base no princípio da livre competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar para promovê-lo, bem como corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações à ordem econômica.

§ 1º Os atos envolvendo prestadora de serviços que visem a qualquer forma de concentração econômica, inclusive mediante fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário, ficam submetidos aos controles, procedimentos e condicionamentos previstos nas normas gerais de proteção à ordem econômica.

§ 2º Os atos de que trata este artigo serão submetidos à apreciação do órgão de defesa da concorrência, por meio do órgão regulador.

§ 3º Praticará infração da ordem econômica a prestadora de serviços aéreos que, na celebração de contratos de fornecimento de bens e serviços, adotar práticas que possam limitar, falsear ou, de qualquer forma, prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa.

CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – serviços aéreos os relativos ao transporte de passageiros, cargas e mala postal, doméstico ou internacional, bem como aqueles realizados em benefício do proprietário ou operador da aeronave;

II – serviços aéreos em regime público, os prestados por concessionárias e permissionárias de serviços de transporte aéreo público de passageiros, cargas e mala postal, doméstico ou internacional, por sua conta e risco, caracterizando-se pela regularidade de rota, frequência e horário, e remuneração mediante tarifas praticadas na forma desta Lei;

III – serviços aéreos em regime privado, os realizados por empresas autorizadas a prestar serviços de transporte aéreo de passageiros, cargas e mala postal, doméstico ou internacional, por sua conta e risco, em caráter não-regular, ou quaisquer outros serviços com fins comerciais nos quais a rota, o horário, a finalidade e a remuneração são livremente pactuados entre o usuário e o prestador;

IV – aeroportos, os aeródromos civis abertos ao tráfego e dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas, explorados em regime público, diretamente pela União ou mediante concessão;

V – aeródromos civis privados, os aeródromos civis abertos ao tráfego e dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas, explorados em regime privado, mediante autorização ao seu proprietário, nos quais a remuneração pelo uso das suas instalações e facilidades é livremente pactuado entre o seu proprietário e o usuário;

VI – aeródromos de uso privativo, os aeródromos de uso privativo de seu proprietário, não sujeitos à exploração comercial;

VII – heliportos, os heliportos civis dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de helicópteros e de embarque e desembarque de pessoas e cargas, explorados diretamente pela União ou mediante concessão, sob regime público, ou pelo seu proprietário, por intermédio de autorização, sob regime privado, ou, ainda, de uso privativo do seu proprietário, neste caso vedada a sua exploração comercial.

CAPÍTULO III DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC

Art. 8º Fica criada a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial, vinculada ao Ministério da Defesa, com prazo de duração indeterminado.

Parágrafo único. A ANAC terá sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais.

Art. 9º A natureza de autarquia especial conferida à ANAC é caracterizada por independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes.

Art. 10. A ANAC atuará como autoridade de aviação civil, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

Art. 11. O Poder Executivo instalará a ANAC, mediante a aprovação de seu regulamento e estrutura organizacional, por decreto, em até cento e oitenta dias, contados a partir da data da publicação desta Lei.

Parágrafo único. A edição do regulamento investirá a ANAC no exercício de suas atribuições.

Art. 12. Compete à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento da aviação civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, cabendo-lhe, especialmente:

- I – implementar, em sua esfera de atuação, a política de aviação civil;
- II – representar o País junto aos organismos internacionais de aviação civil, exceto nos assuntos relativos ao controle e gerenciamento de tráfego aéreo;
- III – elaborar relatórios e emitir pareceres sobre acordos, tratados e convenções e outros atos de transporte aéreo internacional, celebrados ou a serem celebrados com outros países ou organizações internacionais;
- IV – realizar estudos, estabelecer normas, promover a implementação de padrões e recomendações internacionais de aviação civil, observadas as normas de acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;
- V – conduzir as negociações para o estabelecimento de acordos e tratados sobre transporte aéreo internacional;
- VI – regular e fiscalizar a operação de serviços aéreos prestados por empresas estrangeiras no País, observadas as normas de acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;
- VII – regular as condições e expedir a designação de empresa aérea brasileira para operar no exterior;
- VIII – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal, os serviços auxiliares, a proteção da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, e as demais atividades de aviação civil;
- IX – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves, porte e transporte de armamento, explosivos, material bélico ou quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os

tripulantes ou passageiros ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;

X – elaborar o plano geral para outorga de serviços aéreos em regime público;

XI – conceder ou permitir a exploração de serviços aéreos em regime público, mediante celebração de contrato de concessão ou permissão;

XII – autorizar, expedindo os respectivos atos, a exploração de serviços aéreos em regime privado;

XIII – estabelecer o regime tarifário dos serviços aéreos prestados em regime público, nos termos desta Lei;

XIV – promover a apreensão de bens e produtos que estejam em desacordo com as especificações;

XV – fiscalizar as aeronaves civis, seus componentes, equipamentos e serviços de manutenção, com o objetivo de assegurar o cumprimento das normas de segurança de vôo;

XVI – proceder a homologação e emitir certificados, atestados, aprovações e autorizações relativos às atividades de competência do Sistema de Segurança de Vôo, bem como licenças de tripulantes e os certificados de habilitação técnica e de capacidade física;

XVII – administrar o Registro Aeronáutico Brasileiro;

XVIII – regular a expedição de autorizações de horários de pouso e decolagem nos aeroportos públicos;

XIX – promover a suplementação das tarifas de serviços aéreos prestados em regime público, nos termos previstos nesta Lei;

XX – compor, administrativamente, conflitos de interesses entre prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, a exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle e gerenciamento de tráfego aéreo;

XXII – aprovar os planos diretores dos aeroportos;

XXIII – propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, manutenção e expansão de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive para instalação de aeródromos civis privados;

XXIV – elaborar o plano geral para outorga de exploração da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

XXV – conceder e autorizar a exploração da infra-estrutura aeroportuária;

XXVI – elaborar e publicar os editais e promover as licitações para a outorga de concessão de exploração de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

XXVII – celebrar contratos de concessão para a exploração de aeroportos ou terminais de passageiros;

XXIII – expedir atos de autorização para a exploração de aeródromos civis privados e aeródromos de uso privativo;

XXIX – expedir normas uniformes para a elaboração dos regulamentos dos aeroportos pelas respectivas administrações aeroportuárias;

XXX – estabelecer o regime tarifário da exploração da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

XXXI – estabelecer as tarifas relativas aos controles e gerenciamento do tráfego aéreo;

XXXII – homologar, registrar e cadastrar os aeródromos;

XXXIII – arrecadar, administrar e suplementar recursos para o funcionamento de aeroportos civis públicos deficitários, de interesse nacional ou regional;

XXXIV – aprovar e fiscalizar a construção e ampliação de aeródromos e sua abertura ao tráfego;

XXXV – expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão de informações entre aeroportos, abrangendo inclusive equipamentos de pátio;

XXXVI – expedir normas e padrões mínimos de desempenho e eficiência a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, quanto aos equipamentos que utilizarem;

XXXVII – expedir, homologar ou reconhecer a certificação de produtos e processos aeronáuticos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;

XXXVIII – reprimir infrações à legislação, inclusive aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis;

XXXIX – arrecadar, administrar e aplicar suas receitas;

XL – contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com a legislação aplicável;

XLI – adquirir, administrar e alienar seus bens;

XLII – apresentar ao Ministro de Estado da Defesa proposta de orçamento;

XLIII – elaborar e enviar o relatório anual de suas atividades ao Ministério da Defesa e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional;

XLIV – aprovar o seu regimento interno;

XLV – administrar os empregos públicos, os cargos comissionados e as gratificações de que trata esta Lei;

XLVI – decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência, sempre admitido recurso à Diretoria;

XLVII – deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação sobre serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive casos omissos;

XLVIII – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei;

XLIX – promover estudos sobre a logística do transporte aéreo e do transporte intermodal, ao longo de eixos e fluxos de produção, em articulação com os demais órgãos governamentais competentes;

L – firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades governamentais, tendo em vista a descentralização e fiscalização eficiente dos setores de aviação civil e infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

LI – contribuir para a preservação do patrimônio histórico e da memória da aviação civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, em cooperação com as instituições dedicadas à cultura nacional, orientando e incentivando a participação das empresas do setor.

§ 1º A ANAC poderá credenciar, nos termos estabelecidos em regulamento específico, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, de notória especialização, para a expedição de laudos, pareceres ou relatórios que demonstrem o cumprimento dos requisitos necessários à emissão de certificados ou atestados relativos às atividades de sua competência.

§ 2º A ANAC observará as prerrogativas específicas do Comando da Aeronáutica e atuará sob sua orientação em assuntos de aviação civil que interessarem à defesa nacional, devendo ser previamente consultada sobre a edição de normas e procedimentos de segurança de voo que tenham repercussão econômica e operacional na prestação de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária

§ 3º Para os efeitos previstos nesta Lei, o sistema de controle e gerenciamento de tráfego aéreo será explorado diretamente pela União, por intermédio de órgão da administração direta ou indireta.

CAPÍTULO IV

DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ANAC

Seção I

Da Estrutura Básica

Art. 13. A ANAC terá como órgão de deliberação máxima a Diretoria, contando, também, com uma Procuradoria, uma Corregedoria, uma Ouvidoria e um Conselho Consultivo, além das unidades especializadas.

Art. 14. A Diretoria atuará em regime de colegiado e será composta por um Diretor-Presidente e quatro Diretores, que decidirão por maioria absoluta, cabendo ao Diretor-Presidente, além do voto ordinário, o de qualidade.

§ 1º A Diretoria reunir-se-á com a maioria de seus membros.

§ 2º A matéria sujeita à deliberação da Diretoria será distribuída ao Diretor responsável pela área para apresentação de relatório.

§ 3º As decisões da Diretoria, bem como de cada Diretor, serão fundamentadas.

§ 4º As sessões deliberativas da Diretoria que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos ou entre estes e usuários da aviação civil serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito de obter transcrições.

Art. 15. Compete à Diretoria:

I – propor, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, ao Presidente da República:

a) modelo de concessão de exploração da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

b) alterações do regulamento da ANAC;

c) diretrizes para a suplementação tarifária para linhas aéreas;

d) plano geral de outorga de serviços aéreos explorados em regime público e plano geral de outorga para a exploração de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

II – aprovar procedimentos administrativos de licitação, observados os preceitos desta Lei;

III – conceder ou permitir prestação de serviços aéreos em regime público;

IV – autorizar a prestação de serviços aéreos em regime privado;

V – conceder a exploração da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

VI – exercer o poder normativo da Agência;

VII – aprovar minutas de editais de licitação, homologar adjudicações, bem como decidir pela prorrogação, transferência e extinção de contratos de concessão e permissão, na forma do regimento interno;

VIII – decidir sobre a aquisição e a alienação de bens;

IX – autorizar a contratação de serviços de terceiros, na forma da legislação em vigor;

X – aprovar o regimento interno da ANAC;

XI – apreciar, em grau de recurso, as penalidades impostas pela ANAC.

Parágrafo único. É vedado à Diretoria delegar, a qualquer órgão ou autoridade, as competências previstas neste artigo.

Art. 16. Os diretores serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea "f" do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

Art. 17. O mandato dos dirigentes será de cinco anos, vedada a recondução.

§ 1º Os mandatos dos primeiros membros da Diretoria serão, respectivamente, um diretor por três anos, dois diretores por quatro anos e dois diretores por cinco anos, a serem estabelecidos no decreto de nomeação.

§ 2º Em caso de vacância no curso do mandato, este será completado por sucessor investido na forma prevista no artigo anterior.

Art. 18. Os integrantes da Diretoria somente perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, de pena demissória decorrente de processo administrativo disciplinar ou de voto de desconfiança do Senado Federal.

§ 1º Sem prejuízo do que prevêm a lei penal e a lei de improbidade administrativa, será causa da perda do mandato a inobservância, por Diretor, dos deveres e proibições inerentes ao cargo, inclusive no que se refere ao cumprimento das políticas estabelecidas para a aviação civil pelos Poderes Executivo e Legislativo.

§ 2º Cabe ao Ministro de Estado da Defesa instaurar o processo administrativo disciplinar, que será conduzido por comissão especial constituída por servidores públicos federais estáveis, competindo ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir julgamento.

§ 3º O voto de desconfiança referido no caput deste artigo poderá ser proposto pelo Presidente da República ou por vinte por cento dos Senadores, em face de conduta incompatível com o desempenho do cargo, e aprovado por maioria absoluta dos membros do Senado Federal.

Art. 19. O regulamento disciplinará a substituição dos dirigentes em seus impedimentos.

Art. 20. Ficam impedidas de exercer cargo de direção na ANAC pessoas que, nos últimos dozes meses, tenham mantido qualquer um dos seguintes vínculos com empresa que explore serviços aéreos, empresa autorizada ou concessionária de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária ou com suas instituições controladoras:

I – participação direta como acionista ou sócio, com interesse superior a dois por cento do capital social;

II – administrador, gerente ou membro de conselho de administração ou fiscal;

III – empregado, ainda que com contrato de trabalho suspenso, inclusive da empresa ou de outra instituição controladora, ou de fundação de previdência de que a empresa ou sua controladora seja patrocinadora ou custeadora.

Parágrafo único. Também está impedido de exercer cargo de direção na ANAC, observado o prazo disposto no caput, membro de conselho ou de diretoria de

associação representativa de interesses patronais ou trabalhistas, ligado ao setor de serviços aéreos ou de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

Art. 21. Cabe ao Diretor-Presidente a representação da ANAC, o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, exercendo todas as competências administrativas correspondentes, bem como a presidência das reuniões da Diretoria.

Art. 22. A representação judicial da ANAC, com prerrogativas processuais de Fazenda Pública, será exercida pela Procuradoria.

Art. 23. O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos.

§ 1º Cabe ao Ouvidor receber pedidos de informações, esclarecimentos, reclamações e sugestões, respondendo diretamente aos interessados e encaminhando, quando julgar necessário, seus pleitos à Diretoria da ANAC.

§ 2º O Ouvidor poderá participar de todas as reuniões da Diretoria da ANAC, terá acesso a todos os documentos da Agência e contará com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, semestralmente ou quando oportuno, relatórios sobre a atuação da Agência, encaminhando-os à Diretoria, ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, e fazendo-os publicar no Diário Oficial da União.

Art. 24. A Corregedoria fiscalizará a legalidade e a efetividade das atividades funcionais dos servidores e das unidades da ANAC, sugerindo as medidas corretivas necessárias, conforme disposto em regulamento.

Art. 25. O Conselho Consultivo da ANAC é o órgão de participação institucional da comunidade do transporte aéreo na respectiva Agência e tem como objetivo principal fornecer à Diretoria subsídios para estabelecer os princípios, as diretrizes e o plano de ação da autarquia, entre outras atribuições a serem definidas em regimento interno.

§ 1º O Conselho Consultivo será integrado por representantes indicados pelo Poder Executivo, pelas entidades de classe das empresas prestadoras de serviços aéreos, pelas entidades de classe das empresas prestadoras de serviços aeroportuários, por entidades de classe representativas dos trabalhadores em aviação civil e por entidades representativas dos usuários, nomeados pelo Diretor-Presidente da ANAC por dois anos, devendo a implantação e funcionamento do Conselho ser estabelecidos em regulamento.

§ 2º A participação como membro do Conselho Consultivo não ensejará remuneração de qualquer espécie.

Art. 26. Os diretores e o ouvidor da ANAC poderão ser convocados pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal ou, ainda por qualquer das suas Comissões, para prestar pessoalmente informações sobre assuntos previamente determinados, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação prévia.

Seção II

Dos Cargos Efetivos e Comissionados e das Gratificações

Art. 27. Ficam criados, para exercício exclusivo na ANAC, os empregos públicos de nível superior de Regulador, de Analista de Suporte à Regulação, os empregos públicos de nível médio de Técnico em Regulação e de Técnico de Suporte à Regulação, os cargos efetivos de nível superior de Procurador Federal, os Cargos Comissionados de Direção - CD, de Gerência Executiva - CGE, de Assessoria - CA e de Assistência - CAS, e os Cargos Comissionados Técnicos – CCT, constantes do Anexo I a esta Lei.

Art. 28. Ficam criadas as Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança e de Representação pelo Exercício de Função, privativas de militar, nos quantitativos e valores previstos no Anexo II a esta Lei.

Art. 29. O Poder Executivo poderá dispor sobre a alteração dos quantitativos e da distribuição dos Cargos Comissionados de Gerência Executiva, de Assessoria e de Assistência, dos Cargos Comissionados Técnicos, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança e de Representação pelo Exercício de Função, observados os níveis hierárquicos, os valores de retribuição correspondentes e o respectivo custo global estabelecidos nos Anexos I e II a esta Lei.

Art. 30. Na estrutura dos cargos da ANAC, o provimento por um servidor civil, de Cargo Comissionado de Gerência Executiva, de Assessoria, de Assistência e de Técnico, implicará o bloqueio, para um militar, da concessão de uma correspondente Gratificação de Exercício em Cargo de Confiança e de Gratificação de Representação pelo Exercício de Função, e vice-versa.

Art. 31. Os Cargos Comissionados Técnicos são de ocupação privativa de servidores e empregados do Quadro de Pessoal Efetivo, do Quadro de Pessoal Específico e de requisitados de outros órgãos e entidades da Administração Pública.

Parágrafo único. Ao ocupante de Cargo Comissionado Técnico será pago um valor acrescido ao salário ou vencimento, conforme tabela constante do Anexo I a esta Lei.

CAPÍTULO V DO PROCESSO DECISÓRIO

Art. 32. O processo decisório da ANAC obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e publicidade, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Art. 33. As iniciativas ou alterações de atos normativos que impliquem afetação de direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços aéreos serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANAC.

Parágrafo único. As sessões deliberativas do Conselho Diretor que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e usuários dos serviços aéreos serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito de obter transcrições.

Art. 34. Ressalvados os documentos e autos cuja divulgação possa violar a segurança do País, o segredo protegido ou a intimidade de alguém, todos os demais permanecerão abertos à consulta pública.

CAPÍTULO VI

DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIÇOS DA ANAC E DA SUPLEMENTAÇÃO TARIFÁRIA

Art. 35. A ANAC fica autorizada a cobrar pela prestação de serviços decorrentes das atividades inerentes à sua missão institucional, destinado o produto da arrecadação ao seu custeio e funcionamento.

§ 1º A cobrança prevista no caput recairá sobre as empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços aéreos, demais operadores de serviços aéreos, empresas exploradoras de infra-estrutura aeroportuária, agências de carga aérea, pessoas jurídicas que explorem atividades de fabricação, manutenção, reparo ou revisão de produtos aeronáuticos e outros usuários de aviação civil.

§ 2º Os serviços e seus respectivos valores serão definidos e fixados pela Diretoria da ANAC.

Art. 36. A ANAC, observada a política de aviação civil, regulará o regime da suplementação tarifária para assegurar o funcionamento de linhas aéreas regionais de interesse estratégico para a integração nacional, que comprovadamente não apresentem viabilidade econômica.

§ 1º A suplementação prevista neste artigo será objeto de metas periódicas, conforme plano específico proposto pela ANAC e aprovado pelo Poder Executivo.

§ 2º O plano detalhará as fontes de financiamento da suplementação.

§ 3º Os recursos de suplementação não poderão ser destinados à cobertura de custos dos serviços que, nos termos do contrato de concessão, a própria prestadora deva suportar.

Art. 37. No financiamento para a suplementação tarifária serão observadas as seguintes fontes de subsídios, conforme o caso:

I – dotações consignadas no Orçamento Geral da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios;

II – créditos especiais.

§ 1º A ANAC estabelecerá a estrutura da tarifa a ser suplementada, o valor estimado da suplementação tarifária, o valor máximo de referência da tarifa, o prazo da suplementação e as frequências e horários das respectivas linhas, promovendo, entre as empresas concessionárias de serviços aéreos em regime público, licitação

específica para a exploração da linha, declarando-se vencedora a proposta que ofertar o maior desconto da verba de suplementação.

§ 2º A ANAC definirá, para cada linha sujeita ao regime de suplementação tarifária, a contribuição mínima devida por Estados e Municípios para a composição da verba de suplementação.

CAPÍTULO VII DAS RECEITAS

Art. 38. Constituem receitas da ANAC:

I - as dotações, os créditos adicionais e especiais e os repasses que lhe forem consignados no Orçamento Geral da União;

II - os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com órgãos ou entidades federais, estaduais e municipais, empresas públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, e organismos internacionais;

III - recursos repassados do Fundo Aeroviário;

IV - recursos provenientes de pagamentos por prestação de serviços, ou pelo fornecimento de publicações, material técnico, dados e informações, inclusive para fins de licitação;

V - valores apurados no aluguel ou alienação de bens móveis ou imóveis;

VI - o produto da arrecadação de multas, previstas na legislação ou em contrato;

VII - recursos provenientes do processo de concessão, permissão ou autorização para a exploração de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

VIII - recursos provenientes da suplementação tarifária;

IX - recursos provenientes da cobrança de indenizações de despesas, referentes a licenças, certificados, certidões, vistorias, homologações, registro e outras atividades correlatas de aviação civil;

X - o produto das operações de crédito que contratar, no País e no exterior, e os rendimentos de operações financeiras que realizar;

XI - doações, legados e subvenções;

XII – rendas eventuais; e

XIII - outros recursos que lhe sejam destinados.

Parágrafo único. O superávit financeiro anual apurado pela ANAC, relativo aos incisos II a XII, deverá ser incorporado ao seu orçamento no exercício seguinte, de acordo com o inciso I do Art. 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, não se aplicando o disposto no Art. 1º da Lei n.º 9.530, de 10 de dezembro de 1997.

CAPÍTULO VIII

DA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE AVIAÇÃO CIVIL

Seção I

Disposições Gerais

Art. 39. A exploração de serviços aéreos depende de outorga pela ANAC, representando a União como poder concedente, mediante concessão ou permissão, precedida de licitação, ou de autorização, conforme disposto nesta Lei.

§ 1º As concessões, permissões e autorizações não terão caráter de exclusividade.

§ 2º Incumbe à concessionária, permissionária ou autorizatória a execução dos serviços, por sua conta e risco, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários e a terceiros.

§ 3º O transporte aéreo de passageiros ou cargas sem fins comerciais ou em benefício exclusivo do proprietário ou operador da aeronave, é atividade de aviação civil não sujeita à prévia concessão, permissão ou autorização da ANAC.

Art. 40. Todo operador de serviços aéreos deverá dispor de adequadas estruturas técnicas de manutenção e de operação, próprias ou contratadas, devidamente homologadas pela ANAC.

§ 1º Em qualquer caso, a concessionária, permissionária ou autorizatória continuará responsável, nos termos do § 2º do art. 39 desta Lei.

§ 2º O contrato entre o outorgado e terceiros reger-se-á pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre terceiros e o poder concedente.

§ 3º A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares do serviço concedido, permitido ou autorizado.

§ 4º O exercício de função a bordo de aeronave é privativo de tripulação habilitada, pertencente ao quadro de pessoal próprio do operador de serviços aéreos.

Seção II

Dos Serviços Aéreos Prestados em Regime Público

Subseção I

Disposições Gerais

Art. 41. O objeto da concessão ou permissão para a exploração de serviços aéreos em regime público é a prestação dos respectivos serviços em todo o território nacional e no exterior, observadas as normas desta Lei e dos acordos, tratados e convenções internacionais aplicáveis.

Parágrafo único. A permissão será outorgada em caráter transitório, para a realização de serviço que em virtude de suas peculiaridades não possa ser atendido, de forma conveniente ou em prazo adequado, por empresa concessionária.

Art. 42. O prazo de vigência das concessões é de vinte e cinco anos, admitida a prorrogação por igual período, e o das permissões será estabelecido em regulamento, observado o disposto no parágrafo único do artigo anterior.

Art. 43. É assegurada às empresas concessionárias e permissionárias de serviços aéreos em regime público, mediante comunicação prévia à ANAC, a exploração de quaisquer linhas aéreas, em freqüências e horários de livre escolha pela prestadora do serviço, observada, exclusivamente, a capacidade operacional de cada aeroporto.

Art. 44. Sempre que constatada a ocorrência de restrições operacionais advindas de alta densidade de tráfego aéreo em determinado horário, será implantado, pela administração do aeroporto, o sistema de oferta de eslots, nas condições que forem estabelecidas em regulamento da ANAC.

Subseção II

Da Licitação

Art. 45. As concessões e permissões para a prestação de serviços aéreos em regime público serão outorgadas mediante licitação, observados os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos, e da vinculação ao instrumento convocatório, e de acordo com as normas de habilitação previstas na lei geral de licitações.

Parágrafo único. 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 técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, possam executar serviços aéreos em regime público com eficiência, segurança, economicidade e a tarifas razoáveis.

Art. 46. No julgamento da licitação serão considerados exclusivamente critérios técnicos, selecionando-se os interessados que apresentarem as melhores propostas, conforme o número de vagas previsto em edital.

§ 1º Para fins de aplicação do critério de julgamento previsto neste artigo, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas, permitida a utilização de notas técnicas.

§ 2º A ANAC poderá utilizar nas licitações para a outorga de concessão ou permissão, o sistema de pré-qualificação dos interessados.

§ 3º É vedada a utilização de outro tipo de licitação que não a prevista neste artigo, ressalvado o caso da exploração de linhas aéreas regionais de interesse estratégico para a integração nacional e que comprovadamente não apresentem viabilidade econômica.

Art. 47. Não poderá participar da licitação ou receber outorga de concessão ou permissão a empresa proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, ou que tenha sido declarada inidônea, bem como aquela que tenha sido punida nos dois anos anteriores com a decretação de caducidade de concessão ou de permissão de serviços aéreos.

Art. 48. A licitação será inexigível quando, mediante processo administrativo conduzido pela ANAC, a disputa for considerada inviável.

§ 1º Considera-se inviável a disputa quando apenas um interessado puder realizar o serviço, nas condições estabelecidas.

§ 2º O procedimento para verificação da inexigibilidade compreenderá chamamento público para apurar o número de interessados.

Art. 49. Na hipótese de inexigibilidade de licitação, a outorga de concessão ou permissão dependerá de procedimento administrativo, sujeito aos princípios da publicidade, moralidade, impessoalidade e contraditório, destinado a verificar o preenchimento, pela pessoa jurídica interessada, dos requisitos de habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal exigidos pela Agência.

Parágrafo único. A qualificação técnica e a qualificação econômico-financeira exigidas pela ANAC devem ser compatíveis com os serviços a serem prestados e proporcionais à sua dimensão.

Art. 50. As concessões e permissões para a prestação de serviços aéreos em regime público sujeitam-se a regime jurídico estabelecido na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e suas alterações, 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.

Subseção III

Das Tarifas

Art. 51. Na prestação de serviços aéreos em regime público prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

§ 1º. No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.

§ 2º. Ocorrendo aumento abusivo das tarifas ou práticas prejudiciais à competição, a ANAC poderá estabelecer tarifas máximas de referência para as linhas onde verificar irregularidade, sem prejuízo das sanções cabíveis.

§ 3º. A ANAC estabelecerá os mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas.

Seção III

Dos Serviços Prestados em Regime Privado

Art. 52. A exploração de serviços aéreos prestados em regime privado depende de prévia autorização, sendo outorgada mediante ato administrativo unilateral, observado o disposto em regulamento da ANAC.

Art. 53. A remuneração dos serviços prestados em regime privado será livremente pactuada entre o usuário e o prestador do serviço.

Seção IV

Do Transporte Aéreo Internacional

Art. 54. Os serviços de transporte aéreo público internacional de passageiros, cargas e mala postal, explorados com fins comerciais, sujeitar-se-ão às disposições dos tratados ou acordos bilaterais celebrados entre os respectivos Estados e a República Federativa do Brasil ou, na falta desses, às disposições desta Lei e à política nacional de aviação civil.

§ 1º A exploração dos serviços por empresa aérea nacional depende de sua prévia designação pela ANAC.

§ 2º A exploração dos serviços por empresa aérea estrangeira depende de autorização para operação, concedida pela ANAC.

Art. 55. A ANAC acompanhará as atividades das empresas estrangeiras que atuam no transporte aéreo internacional com o Brasil, visando identificar práticas operacionais, legislação e procedimentos, adotados em outros países, que

prejudiquem empresas brasileiras ou restrinjam ou conflitem com acordos ou tratados ou convenções firmados pela República Federativa do Brasil.

Seção V

Das Demais Atividades da Aviação Civil

Art. 56. É livre o exercício de atividades de aviação civil realizadas sem fins comerciais, desde que atendidas as normas legais e regulamentares aplicáveis à navegação aérea em geral.

CAPÍTULO IX

DA INFRA-ESTRUTURA AERONÁUTICA E AEROPORTUÁRIA

Seção I

Disposições Gerais

Art. 57. A infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária é o conjunto de órgãos, instalações e estruturas de apoio à navegação aérea, para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência.

Parágrafo único. Constituem diretrizes gerais de gerenciamento e operação da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária:

I – descentralizar as ações, mediante convênios de delegação e outorgas de concessão e autorização para a exploração de serviços de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, conforme previsto no art. 21, inciso XII, da Constituição Federal;

II – aproveitar as vantagens comparativas dos diferentes tipos de transporte, promovendo sua integração física e a conjugação de suas operações, para movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens;

III – dar prioridade aos programas de ação e de investimentos relacionados com os eixos estratégicos de desenvolvimento e integração nacional e regional;

IV – promover a pesquisa e a adoção de melhores tecnologias aplicáveis aos transportes aéreos;

V – promover a adoção de práticas adequadas de conservação e preservação do meio ambiente;

VI – estabelecer que os subsídios incidentes sobre tarifas e preços da prestação de serviços aeronáuticos e aeroportuários constituam ônus ao governo que os imponha ou conceda.

Art. 58. Os aeroportos, em sua totalidade ou em parte, serão construídos, administrados, operados e explorados diretamente pela União ou mediante concessão, sempre precedida de licitação.

Parágrafo único. Os aeroportos poderão ser explorados também por entidade da administração federal indireta ou, ainda, por Estado, pelo Distrito Federal ou por Município, mediante convênio de delegação celebrado com a União, por intermédio da ANAC.

Art. 59. Os aeródromos civis privados serão construídos, mantidos, operados e explorados por seus proprietários, mediante autorização, obedecidas as normas de apoio à navegação aérea, de proteção ao meio ambiente e de zoneamento urbano.

Parágrafo único. As regras relativas à expedição e extinção da autorização serão estabelecidas pela ANAC em regulamento.

Art. 60. A construção de aeródromos de uso privativo depende de autorização, subordinando-se sua utilização à homologação ou registro da ANAC.

Art. 61. Aplicam-se aos heliportos civis as disposições desta Lei relativas às concessões e autorizações de aeroportos e aeródromos civis privados e de uso privativo, conforme seja o regime de sua exploração.

Art. 62. As concessões para a exploração de aeroportos ou terminais aeroportuários explorados em regime público sujeitam-se ao regime jurídico estabelecido na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e suas alterações, 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.

Seção II

Do Conselho de Administração do Aeroporto

Art. 63. Nos aeroportos classificados pela Agência como de primeira ou de segunda categorias será instituído um Conselho de Administração do Aeroporto.

Art. 64. Compete ao Conselho:

I – submeter à Agência o regulamento de administração e exploração do aeroporto

II – aprovar a proposta de orçamento do aeroporto;

III – homologar, por proposta da administração do aeroporto e observadas as regras gerais baixadas pela ANAC, os valores das tarifas aeroportuárias, bem como os preços específicos pertinentes à utilização de áreas e instalações aeroportuárias para o comércio de bens e serviços no aeroporto;

IV- emitir parecer sobre os programas e projetos de obras e serviços de reforma, modernização e expansão da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, acompanhando a sua execução;

V – promover a elaboração do plano diretor do aeroporto, submetendo-o à ANAC;

VI - promover estudos objetivando compatibilizar o plano diretor do aeroporto com os programas federais, estaduais e municipais de transportes, incentivando a intermodalidade;

VII – proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

VIII – acompanhar as atividades de conservação e manutenção de bens e instalações aeronáuticas e aeroportuárias;

IX – adotar medidas para assegurar, sempre que possível, que os usuários das instalações e equipamentos de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;

X – atuar para evitar os danos econômicos decorrentes de congestionamentos de tráfego aéreo, promovendo a modernização e a expansão da capacidade operacional dos aeroportos;

XI - promover medidas para a adequada capacitação e treinamento do pessoal para o desempenho de cargos e o exercício de funções e ocupações peculiares à operação das instalações e serviços de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

XII - baixar seu regimento interno;

XIII – pronunciar-se sobre quaisquer outros assuntos de interesse do aeroporto.

Art. 65. O Conselho de Administração do Aeroporto será constituído pelos seguintes representantes titulares e respectivos suplentes:

I - um representante da ANAC, que o presidirá;

II - um representante do Município onde se localiza o aeroporto;

III - um representante da associação comercial do Município onde se localiza o aeroporto;

IV - um representante da administração do aeroporto;

V - um representante das empresas concessionárias de serviços aéreos em regime público;

VI - um representante das empresas autorizadas da prestação de serviços aéreos em regime privado e das empresas aéreas de aviação geral;

VII - um representante dos trabalhadores aeroportuários.

§ 1º Os membros do Conselho serão indicados, conforme o caso, pela Agência, pelo Prefeito Municipal, pela associação comercial do Município, pela administração do aeroporto e pelas respectivas entidades de classe das respectivas categorias econômicas e profissionais.

§ 2º Os membros do Conselho serão designados pelo Diretor-Presidente da ANAC, para um mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por igual ou iguais períodos.

§ 3º Os membros do Conselho não serão remunerados, considerando-se de relevante interesse público os serviços prestados.

§ 4º As deliberações do Conselho serão tomadas por maioria de votos dos conselheiros presentes, cabendo ao Presidente o voto de qualidade.

§ 5º As deliberações do Conselho serão baixadas em ato do seu Presidente.

CAPÍTULO VIII

DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO AEROPORTUÁRIO

Art. 66. A utilização dos aeroportos, compreendendo suas áreas, instalações, equipamentos e serviços, está sujeita ao pagamento de tarifas aeroportuárias, preços específicos e remunerações, tendo em vista as facilidades colocadas à disposição das aeronaves, dos passageiros ou da carga, o custo operacional do aeroporto e a adequada remuneração do administrador ou explorador.

Parágrafo único. As tarifas aeroportuárias, os preços específicos e as demais remunerações pertinentes à utilização de áreas, instalações e facilidade aeroportuárias, inclusive as destinadas ao comércio de bens e serviços no aeroporto serão fixadas pela administração do aeroporto, mediante prévia homologação dos respectivos valores pelo Conselho de Administração do aeroporto, observadas as normas estabelecidas pela ANAC.

Art. 67. Fica instituída a concessão de uso remunerada, como direito real resolúvel, de imóveis da União ou de entidade sob seu controle direto ou indireto, localizados em áreas de aeroportos, destinados a empresas:

- I – concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços aéreos;
- II – de serviços auxiliares de transporte aéreo;
- III – de abastecimento de combustíveis;
- IV – de comissarias aéreas;
- V – que explorem instalações sujeitas a regimes aduaneiros especiais e atípicos.

§ 1º Os imóveis de que trata o caput serão utilizados para fins específicos de instalação de escritórios, terminais de cargas, oficinas e depósitos, ou para abrigo, reparação e abastecimento de aeronaves.

§ 2º A administração do aeroporto, ouvido o Conselho de Administração do Aeroporto, estabelecerá as áreas passíveis de concessão de uso.

§ 3º Caso a entidade responsável pela administração e exploração do aeroporto venha a necessitar da área sob concessão de uso para fins de reforma ou ampliação de instalações aeroportuárias, poderá retomá-la, desde que autorizada pela ANAC, mediante indenização, considerado o valor de avaliação das benfeitorias.

§ 4º A concessão de uso será outorgada mediante contrato e será inscrita e cancelada em livro especial do órgão que administra e registra o patrimônio da União, com força de escritura pública.

§ 5º Desde a inscrição da concessão de uso, o outorgado usufruirá plenamente do imóvel para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre a área e suas rendas.

§ 6º É permitida, na concessão de uso, a hipoteca do domínio útil do imóvel e das benfeitorias eventualmente aderidas, registrando-se a mesma.

§ 7º Extingue-se a concessão se o outorgado der ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato, ou descumprir cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 8º A concessão de uso, bem como os demais direitos reais sobre coisas alheias, pode ser transferida pelo outorgado, mediante autorização da ANAC, desde que para outras empresas entre as referidas neste artigo, registrando-se a alienação.

§ 9º O valor da remuneração da concessão, considerando-se sua destinação específica, é de um por cento ao ano sobre o valor de avaliação do domínio útil do imóvel, e de dois por cento sobre o valor da transferência.

§ 10. A entidade responsável pela administração e exploração do aeroporto aplicará as receitas oriundas da remuneração de que trata o parágrafo anterior em investimentos em aeroportos.

Art. 68. A outorga de concessão de uso será precedida de licitação.

Art. 69. A entidade que administra e explora o aeroporto representará a União na celebração dos contratos de concessão de uso de imóveis localizados em áreas aeroportuárias, cabendo-lhe administrá-los, efetuando as cobranças e os recebimentos necessários.

CAPÍTULO XI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 70. São transferidos à ANAC o acervo técnico, as obrigações e os direitos de organizações do Comando da Aeronáutica, correspondentes às atividades a ela atribuídas por esta Lei.

Art. 71. Fica criado o Quadro de Pessoal Específico, integrado por servidores regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

§ 1º O Quadro de que trata o caput tem caráter temporário, ficando extintos os cargos nele alocados, à medida que ocorrerem vacâncias.

§ 2º O ingresso no quadro de que trata este artigo será feito mediante redistribuição, sendo restrito aos servidores que, em 31 de maio de 2001, encontravam-se em exercício nas unidades do Ministério da Defesa, cujas competências foram transferidas para a ANAC.

Art. 72. A ANAC poderá requisitar, com ônus, servidores e empregados de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública.

Parágrafo único. Durante os primeiros vinte e quatro meses subseqüentes a sua instalação, a ANAC poderá complementar a remuneração do servidor ou empregado público requisitado, até o limite da remuneração do cargo efetivo ou emprego permanente ocupado no órgão ou na entidade de origem, quando a requisição implicar redução dessa remuneração.

Art. 73. O quantitativo de servidores ocupantes dos cargos ou empregos do Quadro de Pessoal Específico, acrescido dos servidores ou empregados requisitados, não poderá exceder o número de empregos efetivos fixados no Anexo I a esta Lei.

§ 1º À medida que forem extintos os cargos ou empregos do Quadro de Pessoal Específico, é facultado à ANAC o preenchimento de empregos de pessoal concursado para o Quadro de Pessoal Efetivo.

§ 2º Se o quantitativo de cargos ou empregos do Quadro de Pessoal Específico for inferior ao do Quadro de Pessoal Efetivo, é facultada à ANAC a realização de concurso para preenchimento dos empregos excedentes.

Art. 74. Nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, fica a ANAC autorizada a efetuar a contratação temporária do pessoal imprescindível à implantação de suas atividades, por prazo não excedente a trinta e seis meses, a contar de sua instalação.

§ 1º A contratação de pessoal temporário poderá ser efetivada à vista de notória capacidade técnica ou científica do profissional, mediante análise de *curriculum vitae*.

§ 2º As contratações temporárias serão feitas por tempo determinado, observado o prazo máximo de doze meses, podendo ser prorrogadas, desde que sua duração não ultrapasse o termo final da autorização de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A remuneração do pessoal contratado temporariamente terá como referência os valores definidos em ato conjunto da ANAC e do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC.

§ 4º Aplica-se ao pessoal contratado temporariamente pela ANAC o disposto nos arts. 5º e 6º, no parágrafo único do art. 7º, nos arts. 8º, 9º, 10, 11, 12 e 16 da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

Art. 75. Fica a ANAC autorizada a custear as despesas com remoção e estada dos profissionais que, em virtude de nomeação para Cargos Comissionados de Direção, de Gerência Executiva e de Assessoria dos níveis CD I e II, CGE I e II, CA I e II, e para os Cargos Comissionados Técnicos, nos níveis CCT IV e V e correspondentes Gratificações Militares, vierem a ter exercício em cidade diferente de seu domicílio, conforme disposto em regulamento da ANAC, observados os limites de valores estabelecidos para a Administração Pública Federal direta.

Art. 76. Os Procuradores Federais, regidos pela Lei nº 8.112, de 1990, poderão ser redistribuídos para a ANAC, sem integrar o Quadro de Pessoal Específico, desde que respeitado o número de cargos efetivos de Procurador.

Art. 77. Instalada a ANAC, fica o Poder Executivo autorizado a extinguir o Departamento de Aviação Civil – DAC e demais organizações do Comando da

Aeronáutica que tenham tido a totalidade de suas atribuições transferidas para a ANAC, devendo remanejar para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão todos os cargos comissionados e gratificações alocados aos órgãos extintos e atividades absorvidas pela Agência.

Art. 78. Aprovado seu regulamento, a ANAC passará a ter o controle sobre todas as atividades, contratos de concessão e permissão, e autorizações de serviços aéreos, celebrados por órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União.

Art. 79. Fica o Poder Executivo autorizado a remanejar, transpor, transferir e utilizar as dotações orçamentárias do Ministério da Defesa, em favor da ANAC, relativas às funções por ela absorvidas, mantida a mesma classificação funcional programática, expressa por categoria de programação em seu menor nível, conforme definida nos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de despesas, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso.

Art. 80. Os servidores civis de quadro de pessoal efetivo de unidades no âmbito do Ministério da Defesa, cujas competências forem transferidas para a ANAC, poderão ser a ela redistribuídos, desde que tenham estado em exercício naquelas unidades em 31 de maio de 2001.

Parágrafo único. Aos servidores da Carreira de Ciência e Tecnologia, redistribuídos na forma do caput, será devida a Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia de que trata a Lei nº 9.638, de 20 de maio de 1998, como se em exercício estivessem nos órgãos ou entidades a que se refere o § 1º do artigo 1º da Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993.

Art. 81. Aplicam-se aos militares em exercício na ANAC as normas vigentes para os militares em exercício na Presidência da República, em especial as referidas no art. 20 da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991, e nos arts. 11 e 13 da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, sendo estes considerados como em serviço de natureza militar.

Art. 82. As concessões, permissões, autorizações e licitações relativas a serviços aéreos regem-se por esta Lei e, quanto aos aspectos por ela não disciplinados, pelas Leis nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.648 de 27 de maio de 1998.

Art. 83. Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições:

I – os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídas por regulamentação a ser editada pela ANAC, em cumprimento a esta Lei;

II - enquanto não for editada a nova regulamentação, as concessões, permissões e autorizações pertinentes à prestação de serviços aéreos e à exploração de áreas e instalações aeroportuárias continuarão regidas pelos atuais regulamentos, normas e regras;

III – com a aquiescência do interessado, poderá ser realizada a adaptação dos instrumentos de concessão, permissão e autorização a que se refere o inciso anterior aos preceitos desta lei;

IV – quando prevista nos respectivos instrumentos, a prorrogação de contratos de concessão e permissão em vigor, referentes à exploração de serviços aéreos, será feita após a adaptação desses contratos às disposições desta Lei, devendo o prazo de prorrogação ser igual ao prazo neles estabelecidos.

Art. 84. A alíquota do Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO), criado pela Lei nº7.920, de 12 de dezembro de 1989, fica reduzida para:

I - trinta por cento, em 2003;

II - vinte por cento, em 2004;

III - dez por cento, em 2005.

Parágrafo único. O ATAERO fica extinto em 2006.

Art. 85. Os atuais termos, contratos ou quaisquer outros títulos de ocupação de áreas e instalações aeroportuárias destinadas ao comércio de bens e serviços, não mencionadas no art. 67 desta Lei, devem ser adaptados, no prazo de cento e vinte dias contado da data de instalação da ANAC, às disposições desta Lei, mantidas as cláusulas econômicas vigentes e os respectivos prazos contratuais.

Art. 86. As empresas referidas no art. 67 desta Lei, que detenham a posse direta ou indireta de área, benfeitoria, instalação ou imóvel em área aeroportuária, com fundamento em termo de autorização ou qualquer outro título de ocupação expedido pela entidade responsável pela administração do aeroporto, terão preferência na concessão de uso das áreas e instalações aeroportuária ocupadas.

§ 1º O titular da preferência de que trata este artigo deverá requerer a concessão de uso do imóvel, no prazo de noventa dias, contados da data de publicação, sob pena dos direitos que porventura lhe assistam.

§ 2º Exercida a preferência, o contrato de concessão de uso do imóvel e das benfeitorias a ele incorporadas será celebrado mediante transformação dos títulos de ocupação, referidos neste artigo

Art. 87. Os atuais contratos de concessão, convênios de delegação ou delegações legislativas, relativos à administração e exploração de aeroportos, celebrados pela União com órgãos ou entidades da Administração Federal, direta ou indireta, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem ser adaptados no prazo de cento e vinte dias contado da data de instalação da ANAC, ao regime desta Lei.

Parágrafo único. O disposto neste artigo se aplica, também, às atividades de administração e exploração de aeroportos exercidas pela INFRAERO, que passarão a ser reguladas em contrato de concessão celebrado com a ANAC, dispensada a licitação.

Art. 88. Os membros dos Conselhos de Administração dos Aeroportos deverão ser designados e empossados no prazo de noventa dias contado da data de instalação da ANAC.

Art. 89. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta do Orçamento da ANAC.

Art. 90. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 91. Revogam-se os incisos VI e VII do art. 2º da Lei nº 5.989, de 17 de dezembro de 1973.

Sala da Comissão, em 18 de setembro de 2001.

DEPUTADO LEUR LOMANTO

RELATOR