



**Consultoria Legislativa do Senado Federal**

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

**O MARCO REGULATÓRIO DA AVIAÇÃO CIVIL:  
ELEMENTOS PARA A REFORMA DO CÓDIGO  
BRASILEIRO DE AERONÁUTICA**

Victor Carvalho Pinto

**TEXTOS PARA DISCUSSÃO 42**

ISSN 1983-0645

Brasília, junho / 2008

**Contato:** *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:  
*[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm)*

## **Sumário Executivo**

### 1. Introdução

### 2. Temas de Direito Aeronáutico

#### 2.1. Descrição do Setor

#### 2.2. Competência de Órgãos e Entidades Públicas

#### 2.3. Estrutura Formal do Direito Aeronáutico

#### 2.4. A Dimensão Militar da Aviação Civil

### 3. Marco Regulatório

#### 3.1. Serviços Aéreos

#### 3.2. Infra-estrutura Aeroportuária

#### 3.3. Infra-estrutura Aeronáutica

### 4. Conclusão

### 5. Bibliografia

### Anexo I. Proposições Legislativas

### Anexo II. Glossário de Siglas

## Sumário Executivo

A aviação civil passa por um período de acentuada mudança institucional, representada pela desregulamentação dos serviços aéreos domésticos e pela transferência da regulação econômica e técnica para uma agência civil. Simultaneamente, há um aumento na demanda de transporte aéreo decorrente da aceleração do crescimento econômico do País nos últimos anos.

O crescimento do transporte aéreo decorrente da liberalização do mercado e da expansão da demanda não foi acompanhado, entretanto, pelas infra-estruturas aeroportuária e aeronáutica, que estão sob a responsabilidade, respectivamente, da Infraero e da Aeronáutica. A carência de infra-estrutura decorrente desse fato é causa de incômodos para os passageiros, risco para as operações aéreas e limitação à expansão do mercado.

O Código Brasileiro de Aeronáutica, que constitui o marco regulatório do setor, é de 1986 e encontra-se defasado com relação aos conceitos adotados em normas posteriores. Sua reforma é importante para aumentar a segurança jurídica dos agentes econômicos e viabilizar o aporte de recursos privados na expansão da infra-estrutura aeroportuária.

Propõe-se que o marco regulatório do setor aéreo seja reformado segundo as seguintes diretrizes:

1. Revogação das restrições à participação do capital estrangeiro nas empresas aéreas brasileiras (dispositivo que consideramos inconstitucional, por não se enquadrar no conceito de “empresa brasileira de capital nacional”);
2. Revogação do instituto da “autorização de funcionamento jurídico” de empresas aéreas (inconstitucional, por violar o princípio da livre iniciativa);
3. Abertura do mercado doméstico às empresas estrangeiras;
4. Adoção do instituto da autorização para a exploração dos serviços aéreos;
5. Instituição de uma indenização para os passageiros em caso de overbooking, atraso ou cancelamento de vôo;

6. Revogação das restrições de oferta e do controle de tarifas nos serviços aéreos internacionais;
7. Adoção de licitação para escolha das empresas brasileiras designadas para explorar linhas internacionais;
8. Liberação dos aeródromos privados para a exploração comercial;
9. Individualização, para cada aeroporto, das tarifas aeroportuárias e preços específicos;
10. Revogação do ATAERO e do adicional sobre a tarifa de embarque internacional (inconstitucionais, por apresentarem natureza jurídica de tributo);
11. Instituição de um direito de propriedade sobre os *slots* em aeroportos congestionados, que devem ser alienados em leilão e livremente transacionados entre as empresas aéreas;
12. Delegação dos aeroportos para os Estados e Municípios interessados em administrá-los;
13. Abertura do setor aeroportuário à participação da iniciativa privada, mediante concessão ou autorização de cada aeroporto;
14. Transferência do controle do tráfego aéreo do Comando da Aeronáutica (inconstitucional, por exceder as competências constitucionais das Forças Armadas) para uma sociedade de economia mista a ser criada.

## 1. Introdução

O presente estudo tem por objetivo contribuir para a reformulação do desenho institucional da aviação civil brasileira.

A aviação tem sido objeto da atenção do Congresso Nacional desde 2000, quando o Poder Executivo propôs a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)<sup>1</sup>. O projeto apresentado, além de criar a Agência, promovia uma reformulação no marco regulatório do setor. A lei ao final aprovada, entretanto, tratou desse assunto apenas superficialmente, limitando-se a instituir a Agência, em substituição ao Departamento de Aviação Civil (DAC), órgão até então responsável pela regulação do setor.

O tema voltou à agenda política nacional em diversas ocasiões, decorrentes de “crises” específicas. A primeira delas foi a da Varig, empresa líder no mercado, mas cuja capacidade financeira foi lentamente se deteriorando, até que a sua recuperação judicial fosse decretada. Processo semelhante ocorreu com outras empresas tradicionais, como a Transbrasil (2001) e a Vasp (2005), e com novas empresas, como a BRA (2008)<sup>2</sup>.

A segunda crise ocorreu entre 2006 e 2007 e envolveu, simultaneamente, aspectos de segurança e saturação de infra-estrutura. Ao contrário da crise anterior, que ocorrera em contexto de redução da demanda e contração da atividade econômica, esta foi motivada pelo fenômeno oposto: ampliação da demanda por transporte aéreo e crescimento econômico, que levaram à saturação da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

A ocorrência de dois acidentes aéreos de grandes proporções, envolvendo ambas as empresas líderes do mercado, em menos de um ano, levantou dúvidas perante a opinião pública sobre a segurança da aviação nacional. Ao mesmo tempo, a rápida deterioração das condições de atendimento ao passageiro, provocada por constantes atrasos e cancelamentos de vôos, instalou o que se passou a denominar de “caos nos aeroportos”.

Tal quadro prejudicou não apenas os passageiros, mas também toda a indústria do turismo e, indiretamente, economia nacional, uma vez que as empresas e os governos têm no transporte aéreo um insumo básico de suas atividades. Até por atingir diretamente segmentos poderosos da sociedade, como políticos, dirigentes de órgãos públicos, jornalistas e empresários, a crise aérea tornou-se de interesse da opinião pública e mobilizou o Poder Legislativo<sup>3</sup>.

No período em que o presente estudo foi elaborado<sup>4</sup>, os sintomas mais agudos da crise aérea parecem ter sido contornados, pelo menos no que diz respeito à regularidade e à pontualidade dos vôos. Ainda há atrasos e cancelamentos de vôos, mas em níveis toleráveis para o passageiro.

---

<sup>1</sup> Projeto de Lei nº 3.846, de 2000.

<sup>2</sup> Sobre a crise das empresas aéreas, consulte-se Farias Neto (2007).

<sup>3</sup> Em dezembro de 2006, o Tribunal de Contas da União aprovou o Acórdão nº 2.420, que teve origem em levantamento de auditoria realizado nos meses anteriores sobre diversos órgãos do sistema de aviação civil. Em 2007, tanto o Senado Federal e quanto a Câmara dos Deputados instalaram CPIs sobre o assunto (denominadas do “apagão aéreo” no Senado e da “crise aérea” na Câmara), que trabalharam em paralelo.

<sup>4</sup> Março a Junho de 2008.

Os problemas estruturais, entretanto, continuam latentes, uma vez que a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária existente é insuficiente para dar conta do crescimento da aviação comercial esperado para os próximos anos.

Apesar de superada, a crise evidenciou a existência de uma série de deficiências no setor aéreo, que se acumularam ao longo dos anos e continuam presentes. Uma parte dessas deficiências diz respeito ao marco regulatório do setor, que se apresenta defasado e confuso. Nesse sentido, o presente estudo visa a contribuir para a reformulação da legislação de aviação civil, cujo principal documento é o Código Brasileiro de Aeronáutica<sup>5</sup>.

A abordagem adotada é predominantemente jurídica, embora informada por elementos de teoria econômica e de administração pública. Serão abordados os principais sub-setores do sistema de aviação, quais sejam, transporte regular de passageiros, infraestrutura aeroportuária e infraestrutura aeronáutica, indicando-se sua base legal, situação atual e propostas de mudança legal. São indicadas também as proposições em tramitação no Congresso Nacional. Os temas tratados são essencialmente de direito público, no que diz respeito à regulação econômica. Os aspectos de direito privado e a regulação técnica, embora também relevantes, não serão tratados no presente estudo.

As deficiências no marco regulatório não são as causas da crise aérea, mas constituem seu pano de fundo. As normas jurídicas definem a estrutura de incentivos a que estão sujeitos os atores do sistema. Um bom modelo deve alinhar os interesses dos agentes com os da sociedade em geral. Quando isso não ocorre, os problemas se acumulam e as oportunidades são perdidas.

O presente estudo foi estruturado em duas partes. Inicialmente serão abordados alguns temas de direito aeronáutico, cujo entendimento é indispensável para uma futura revisão do Código Brasileiro de Aeronáutica. Em seguida, é feita uma análise dos três principais sub-setores que compõem a aviação civil, quais sejam: os serviços de transporte aéreo, doméstico e internacional; a infraestrutura aeroportuária e o controle do tráfego aéreo. A primeira parte tem caráter mais jurídico e hermenêutico do direito em vigor, enquanto a segunda é mais propositiva, apresentando sugestões de mérito para a reforma das instituições.

## **2. Temas de Direito Aeronáutico**

O Direito Aeronáutico é o ramo do Direito que tem por objeto a aviação civil. Ele pode ser considerado o marco regulatório do setor. Sua principal fonte, na esfera interna, é o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), aprovado pela Lei nº 7.565, de 1986, complementado por dispositivos da Lei nº 11.182, de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil. Na esfera internacional, o principal documento é a Convenção de

---

<sup>5</sup> O Ministério da Defesa elaborou e submeteu a consulta pública, em 2001, uma minuta de projeto de lei que reformulava globalmente o CBA. O texto do documento pode ser obtido no sítio <http://www.sbda.org.br/neda/novocba.doc>. Em 2003, o Ministério elaborou uma minuta de “Lei Geral da Aviação Civil”, que substituiria o CBA. Nenhum projeto, entretanto, foi encaminhado ao Congresso Nacional.

Chicago e seus anexos. Diversas outras normas jurídicas também são relevantes, seja por tratarem da organização institucional do Estado, seja por veicularem normas técnicas.

## 2.1. Descrição do Setor

A Aviação Civil constitui um conceito amplo, que abrange um conjunto de atividades. O segmento mais importante é o do **transporte aéreo**, que se subdivide em **passageiros, carga e mala postal**, também conhecido como “**aviação comercial**”. O transporte aéreo divide-se em regular e não regular. O primeiro abrange as linhas permanentes, enquanto o segundo tem caráter esporádico, incluindo vôos charter e taxi aéreo.

Nem toda aviação, no entanto, é “transporte”, que é caracterizado como um serviço oferecido por uma empresa ao público. Temos ainda a chamada “**aviação geral**”, em que aeronaves são utilizadas para outros fins, como lazer, apóio à agricultura, esporte, etc. O transporte aéreo é uma atividade comercial, desenvolvida por empresas privadas. A aviação geral é constituída principalmente por aeronaves pequenas, de propriedade de pessoas físicas, embora abranja também atividades comerciais, como na área agrícola, por exemplo.

A aviação depende do apoio de dois tipos de infra-estrutura: aeródromos e controle do tráfego aéreo.

Aeródromos são essencialmente pistas de pouso e decolagem. Os aeródromos públicos, de grande porte e votados para a aviação comercial, são denominados aeroportos. Além das pistas de pouso e decolagem, sua estrutura abrange ainda pistas de taxiamento, pátio de manobras, pátio de estacionamento de aeronaves e terminais de passageiros.

O controle de tráfego aéreo é composto essencialmente por um conjunto de profissionais e equipamentos que acompanha e orienta as aeronaves, desde a decolagem até o pouso. Esse sistema cria “aerovias”, ou seja, trajetos pelos quais as aeronaves devem seguir. Os controladores de tráfego aéreo comunicam-se com os pilotos por rádio e recebem informações sobre as aeronaves de radares. Em apoio a esses profissionais, há toda uma estrutura, composta de áreas como meteorologia, cartografia e tecnologia da informação.

Há dois tipos de radares. Os primários emitem um sinal, que é refletido pelos objetos e captado pelo equipamento. Permitem localizar a aeronave no território, mas não a sua altitude. Já os radares secundários captam sinais emitidos pelas aeronaves, por meio de um equipamento denominado “*transponder*”, com informações relativas a localização, altitude e identificação do vôo.

Mais recentemente, passou-se a utilizar, com funções análogas às dos radares secundários, constelações de satélites, que retransmitem os sinais emitidos pelas aeronaves para o controle de tráfego e para as demais aeronaves<sup>6</sup>. Esse sistema, cuja implantação ainda é incipiente em todo o mundo, viabilizará uma ampliação substancial da capacidade do espaço aéreo.

O controle de tráfego detém autoridade sobre o espaço aéreo. Por motivo de segurança, nenhuma aeronave pode voar sem autorização e monitoramento do sistema. Os

---

<sup>6</sup> Trata-se do Sistema CNS-ATM, que será descrito adiante.

controladores procuram garantir um espaçamento adequado entre as aeronaves, a fim de evitar colisões. Esse espaçamento depende da qualidade dos equipamentos e da quantidade de profissionais envolvidos na atividade de controle. Áreas monitoradas por radares, por exemplo, permitem um espaçamento menor do que aquelas onde tal cobertura não existe. Quanto mais eficaz for o controle de tráfego, portanto, menor poderá ser o espaçamento entre as aeronaves e maior será a capacidade das aerovias.

Há um *trade-off* entre a capacidade das aerovias e a segurança operacional da aviação. Para um dado nível de equipamentos e recursos humanos, quanto menor o espaçamento, maiores serão a capacidade das aerovias e o risco de colisão. Quanto maior o espaçamento, menores serão a capacidade das aerovias e o risco de colisão<sup>7</sup>. Por esse motivo, o crescimento da demanda por transporte aéreo deve ser acompanhado de uma ampliação na infra-estrutura aeronáutica, sem o que haverá uma redução na segurança operacional.

O contato por rádio entre a aeronave e o sistema de controle de tráfego é considerado indispensável à segurança na aviação. Nas áreas em que não há cobertura de rádio é grande o risco de colisão entre aeronaves, já que ninguém tem conhecimento de suas respectivas posições. Já a cobertura por radar não é considerada indispensável para a segurança, uma vez que a aeronave pode transmitir aos controladores, por rádio, sua posição.

A defesa aérea não é propriamente uma infra-estrutura de apoio à aviação civil, mas apresenta grande interface com o controle do tráfego aéreo. Trata-se da vigilância do espaço aéreo do país, para detectar incursões não autorizadas e acionar, se for o caso, providências de cunho repressivo<sup>8</sup>. Seus principais equipamentos de apoio são os radares primários, que independem da colaboração da aeronave para localizá-la.

## 2.2. Competência de Órgãos e Entidades Públicas

A gestão da aviação civil encontra-se distribuída entre os seguintes órgãos e entidades públicas: Conselho de Aviação Civil (CONAC), Secretaria de Aviação Civil (SAC) do Ministério da Defesa, Departamento de Controle do Tráfego Aéreo (DECEA), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (INFRAERO).

### Conselho de Aviação Civil (CONAC)

O Decreto nº 3.564, de 2000, dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho de Aviação Civil – CONAC, definindo-o como “órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação da política de ordenação da aviação civil” (art. 1º). A autoridade do CONAC foi reforçada pela Lei nº 11.182, de 2005, segundo a qual “a

---

<sup>7</sup> Essa foi uma dos fatores que contribuiu para o “apagão aéreo” de 2007. Os controladores de vôo passaram a exigir um espaçamento maior, sob alegação de que a quantidade de aeronaves autorizadas a voar em determinadas rotas e horários era superior à capacidade das aerovias, o que poderia comprometer a segurança operacional.

<sup>8</sup> O “abate” aeronaves hostis foi autorizado pela Lei nº 9.614, de 1998, que alterou o CBA.



ANAC, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Conselho de Aviação Civil” (art. 3º).

Tanto o decreto quanto a lei estabelecem competências para o Conselho. Há, entretanto, pequenas diferenças, entre ambos os textos (art. 2º do Decreto e art. 3º da Lei). Assim, enquanto o Decreto menciona a aprovação do “plano geral de outorga de linhas aéreas”, a Lei refere-se apenas à “outorga de serviços aéreos”. A competência para “promover a coordenação entre as atividades de proteção de voo e as atividades de regulação aérea” consta apenas do decreto. As demais competências apresentam idêntica redação em ambos os documentos: “estabelecer as diretrizes para a representação do Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil”; “propor o modelo de concessão de infra-estrutura aeroportuária, submetendo-o ao Presidente da República”; “aprovar as diretrizes de suplementação de recursos para linhas aéreas e aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico” e “estabelecer as diretrizes para a aplicabilidade do instituto da concessão ou permissão na exploração comercial de linhas aéreas”.

O Conselho é composto por sete ministros e pelo Comandante da Aeronáutica. Além de presidi-lo, o Ministro da Defesa pode “deliberar nos casos de urgência e relevante interesse, ad referendum dos demais membros” (art. 3º, § 2º). A secretaria do Conselho é feita pela Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Defesa, que também coordena a Comissão Técnica de Coordenação das Atividades Aéreas (COTAER), de natureza consultiva, integrada por representantes de ministérios e da ANAC, do DECEA, da INFRAERO e do CENIPA. O Conselho elabora um relatório anual, em que avalia as atividades desenvolvidas pelos diversos setores ligados à aviação civil no País e as suas perspectivas, que é encaminhado ao Presidente da República (art. 8º).

### **Secretaria de Aviação Civil (SAC)**

A secretaria executiva do CONAC é realizada pela Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Defesa, instituída pelo Decreto nº 6.223, de 2007, que substituiu o Departamento de Política de Aviação Civil (DEPAC). A Secretaria conta com três Departamentos: de Política de Aviação Civil, de Infra-Estrutura Aeroportuária Civil e de Infra-estrutura de Navegação Aérea Civil.

Cabe à SAC formular as políticas submetidas ao Conselho, assim como coordenar a atuação e o planejamento dos demais órgãos executivos<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> As atribuições da Secretaria são as seguintes (art. 26):

I - assessorar o Ministro de Estado da Defesa na coordenação e supervisão dos órgãos e das entidades responsáveis pela gestão, regulação e fiscalização da aviação civil, da infra-estrutura aeroportuária civil e da infra-estrutura de navegação aérea civil vinculados ao Ministério da Defesa;

II - elaborar estudos, projeções e informações relativos aos assuntos de aviação civil, de infra-estrutura aeroportuária civil e de infra-estrutura de navegação aérea civil;

III - assessorar o Ministro de Estado da Defesa na formulação das diretrizes da política nacional de aviação civil;

IV - coordenar a condução pelos representantes brasileiros, junto às organizações internacionais ou estrangeiras, dos assuntos relativos à aviação civil, à infra-estrutura aeroportuária civil e infra-estrutura de navegação civil, respeitadas as competências estabelecidas para cada órgão ou entidade na legislação vigente.

## **Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)**

A Agência Nacional de Aviação Civil é uma autarquia especial, vinculada ao Ministério da Defesa, dotada de independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes, com competência para regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária (arts. 1º, 2º e 4º da Lei nº 11.182, de 2005)<sup>10</sup>.

V - exercer as atividades de Secretaria-Executiva do CONAC, com as seguintes atribuições:

- a) prover o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CONAC;
- b) acompanhar, no que couber, o cumprimento das deliberações adotadas pelo CONAC; e
- c) coordenar as atividades da COTAER;

VI - acompanhar, em articulação com a ANAC, o comportamento do mercado de aviação civil;

VII - promover a harmonização dos planejamentos relativos à aviação civil, à infra-estrutura aeroportuária civil e à infra-estrutura de navegação aérea civil;

VIII - formular e propor medidas para adequar o funcionamento dos diversos sistemas ou subsistemas que integram a aviação civil, a infra-estrutura aeroportuária civil e a infra-estrutura de navegação aérea civil;

IX - promover, no âmbito de sua competência, a interação com órgãos e entidades nacionais e internacionais nos assuntos relacionados à aviação civil;

X - analisar e propor a adequada distribuição dos recursos de programas orçamentários relativos a infra-estrutura aeroportuária e a infra-estrutura de navegação aérea civis;

XI - propor ao Ministro de Estado da Defesa, quando couber, a criação de comitês ou de grupos de trabalho para tratar dos assuntos de sua competência; e

XII - realizar outras atividades inerentes à sua área de atuação.

<sup>10</sup> As competências gerais da ANAC desdobradas em 49 atribuições específicas, dentre as quais se destacam as seguintes:

- representar o País junto aos organismos internacionais de aviação civil;
- negociar acordos sobre transporte aéreo internacional;
- regular e fiscalizar os serviços aéreos prestados por empresas estrangeiras;
- regular a designação de empresa aérea brasileira para operar no exterior;
- regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades aeronáuticas;
- expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis;
- conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos;
- homologar e certificar atividades de competência do sistema de segurança de vôo da aviação civil;
- administrar o Registro Aeronáutico Brasileiro;
- regular as autorizações de horários de pouso e decolagem de aeronaves civis, observadas as condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo e da infra-estrutura aeroportuária disponível;
- regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção dos sistemas de controle do espaço aéreo e de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;
- aprovar os planos diretores de aeroportos e os planos aeroviários estaduais;
- propor a declaração de utilidade pública para desapropriação dos bens necessários à expansão da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;
- conceder ou autorizar a exploração da infra-estrutura aeroportuária;
- estabelecer regime tarifário de exploração da infra-estrutura aeroportuária;
- homologar aeródromos, aprovando sua construção e sua abertura ao tráfego;
- arrecadar, administrar e suplementar recursos para o funcionamento de aeródromos de interesse federal, estadual ou municipal;
- expedir normas de segurança de vôo, desempenho e eficiência, a serem cumpridas pelas prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;
- expedir certificados de aeronavegabilidade;
- regular e autorizar os aeroclubes e as escolas de aviação civil;
- homologar produtos e processos aeronáuticos;
- integrar o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – SIPAER;

O poder normativo da Agência é exercido por sua Diretoria, composta por um Diretor-Presidente e quatro Diretores, que são nomeador pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal<sup>11</sup>.

As “**atividades de aviação civil**” são objeto do Título VI do CBA, que dispõe sobre os “serviços aéreos”, no qual são tratados os seguintes temas, objeto de capítulos específicos: serviços aéreos privados, serviços aéreos públicos, serviços aéreos especializados, transporte aéreo regular e transporte aéreo não regular.

A “**infra-estrutura aeronáutica**” é objeto do Título III do CBA e abrange os seguintes sistemas: aeroportuário; de proteção ao voo; de segurança de voo; de registro aeronáutico; de investigação e prevenção de acidentes; de facilitação, segurança e coordenação; de formação e adestramento de pessoal; de indústria aeronáutica; de serviços auxiliares e de coordenação da infra-estrutura aeronáutica<sup>12</sup>. Cada um dos dez sistemas descritos no artigo é objeto de um capítulo do CBA.

A “**infra-estrutura aeroportuária**” é tratada no CBA como “sistema aeroportuário”, que compõe a infra-estrutura aeronáutica e é objeto do Capítulo II do Título III da referida Lei.

Para viabilizar o exercício dessas competências pela ANAC, foram-lhe transferidos o acervo técnico e patrimonial, obrigações, direitos e receitas do Departamento de Aviação Civil (DAC), do Instituto de Aviação Civil (IAC), da Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional (CERNAI) e do Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI), do Comando-Geral de Tecnologia Aeroespacial (CTA)<sup>13</sup>.

Embora componham a infra-estrutura aeronáutica, foram excluídos da competência da ANAC o **controle do tráfego aéreo** (correspondente à “proteção ao voo”, a que se refere o CBA) e a **investigação e prevenção de acidentes**. A ANAC deverá, de todo modo, ser “previamente consultada sobre a edição de normas e procedimentos de controle do espaço aéreo que tenham repercussão econômica ou operacional na prestação de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária” (art. 8º, § 2º).

- aplicar as sanções cabíveis por infrações à legislação.

<sup>11</sup> No Senado, a aprovação se dá por votação do Plenário, após sabatina e votação na Comissão de Serviços de Infra-estrutura. A indicação dos candidatos é feita por Mensagem do Presidente da República. No sítio do Senado na internet estão disponíveis as Mensagens, que são acompanhadas dos currículos dos indicados.

<sup>12</sup> Art. 25. Constitui infra-estrutura aeronáutica o conjunto de órgãos, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência, compreendendo:

I – o sistema aeroportuário (arts. 26 a 46);

II – o sistema de proteção ao voo (arts. 47 a 65);

III – o sistema de segurança de voo (arts. 66 a 71);

IV – o sistema de Registro Aeronáutico Brasileiro (arts. 72 a 85);

V – o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos (arts. 86 a 93);

VI – o sistema de facilitação, segurança e coordenação do transporte aéreo (arts. 94 a 96);

VII – o sistema de formação e adestramento de pessoal destinado à navegação aérea e à infra-estrutura aeronáutica (arts. 97 a 100);

VIII – o sistema de indústria aeronáutica (art. 101);

IX – o sistema de serviços auxiliares (arts. 102 a 104);

X – o sistema de coordenação da infra-estrutura aeronáutica (art. 105).

.....  
 § 2º Para os efeitos deste artigo, sistema é o conjunto de órgãos e elementos relacionados entre si por finalidade específica, ou por interesse de coordenação, orientação técnica e normativa, não implicando em subordinação hierárquica.

<sup>13</sup> Art. 5º do Decreto nº 5.731, de 2006, dispõe sobre a instalação e a estrutura organizacional da ANAC.

A fim de distinguir as competências da ANAC das reservadas ao Comando da Aeronáutica, a Lei adotou a denominação “**autoridade de aviação civil**” para designar a Agência e “autoridade aeronáutica” para o Comando (art. 5º e §2º do art. 8º). A designação do Comandante da Aeronáutica como “**autoridade aeronáutica**”, no trato dos assuntos relativos à aviação civil já fora feita pela Lei Complementar nº 97, de 2000 (art. 18, parágrafo único).

Deve-se atentar para o fato, entretanto, de que, no CBA, o órgão regulador é sempre designado pela expressão “autoridade aeronáutica”. Assim sendo, nos dispositivos do CBA que regulamentam o exercício das competências da ANAC, caberá a esta o papel de “autoridade aeronáutica”. No que diz respeito às demais competências, a “autoridade aeronáutica” será o Comando da Aeronáutica.

### **Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA)**

O Departamento de Controle do Espaço Aéreo tem sua estrutura fixada pelo Decreto nº 5.196, de 2004, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Aeronáutica. Compete-lhe “planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com controle do espaço aéreo, com a segurança da navegação aérea, com as telecomunicações aeronáuticas e com a tecnologia da informação” (art. 19).

Ele é o Órgão Central do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB), que compreende os Sistemas de Proteção ao Vôo (SPV), de Telecomunicações do Comando da Aeronáutica (STCA), de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (SISDACTA), o Sistema de Busca e Salvamento Aeronáutico (SISSAR) e os meios de Comunicações do Sistema de Controle Aerotático (SCAT)<sup>14</sup>.

Os objetivos do SISCEAB são os seguintes:

- a) proporcionar condições seguras e eficientes para a Circulação Aérea Geral, no espaço aéreo sob jurisdição do Brasil, a todas as aeronaves nacionais ou estrangeiras, de acordo com as normas nacionais e as disposições da Convenção da Aviação Civil Internacional e seus Anexos e, concomitantemente, proporcionar condições para a evolução segura e eficiente da Aviação Militar Brasileira, particularmente para a Circulação Operacional Militar, no espaço aéreo soberano, de acordo com as disposições do Estado-Maior da Aeronáutica;
- b) garantir a coordenação, a harmonia de interesses, a racionalização do emprego e economia de recursos da Nação, através da integração de meios e, primordialmente, a máxima eficiência e segurança das operações aéreas civis e militares;

---

<sup>14</sup> Registre-se que o CBA adota terminologia distinta do Decreto nº 5.196, de 2004. Nos termos de seu art. 47, o Sistema de Proteção ao Vôo é o conceito mais amplo, que “visa à regularidade, segurança e eficiência do fluxo de tráfego do espaço aéreo”. Ele abrange as atividades de controle de tráfego aéreo, telecomunicações aeronáuticas e dos auxílios à navegação aérea, meteorologia aeronáutica, cartografia e informações aeronáuticas, busca e salvamento, inspeção em vôo, coordenação e fiscalização do ensino técnico específico e supervisão de fabricação, reparo, manutenção e distribuição de equipamentos terrestres de auxílio à navegação aérea.

c) prover a vigilância do espaço aéreo e participar do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), de acordo com as disposições em vigor;

d) promover o desenvolvimento, normatizar, operar e manter os meios de telecomunicações aeronáuticas em proveito da Circulação Aérea Geral e da Circulação Operacional Militar, bem como dos meios de telecomunicações destinados ao suporte das operações militares e daqueles destinados ao apoio administrativo do Comando da Aeronáutica; e

e) prover suporte de comunicações e controle às manobras, exercícios e operações pela Força Aérea Brasileira.

### **Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (INFRAERO)**

A INFRAERO, cuja constituição foi autorizada pela Lei nº 5.862, de 1972, é uma empresa pública que tem por finalidade “implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária que lhe for atribuída” (art. 2º). Ela administra 67 aeroportos, 80 unidades de apoio à navegação aérea e 32 terminais de logística e carga, que respondem por aproximadamente 97% do movimento de transporte aéreo regular nacional.

### **Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA)**

A investigação de acidentes aéreos é de responsabilidade do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) órgão integrante do Comando da Aeronáutica. Esse tipo de investigação é previsto na Convenção de Chicago e tem por finalidade exclusiva a prevenção de futuros acidentes. Não se confunde, portanto, com a investigação criminal ou a sindicância administrativa, que visam identificar e punir os que tenham agido com dolo ou culpa.

### **Sistema de Aviação Civil**

O Sistema de Aviação Civil foi instituído pelo Decreto nº 65.144, de 1969. Ele é constituído pelo conjunto dos “órgãos ou elementos executivos” do Ministério da Defesa e dos “elementos estranhos” que “por força de convênios, contratos ou concessões, explorem os serviços públicos correlacionados com a aviação civil”, com a finalidade de “organizar as atividades necessárias ao funcionamento e ao desenvolvimento da aviação civil, fonte e sede de sua reserva mobilizável” (art. 1º)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> O Decreto definiu a atividade de “Aviação Civil” como envolvendo as seguintes tarefas, “realizadas em proveito da Aviação Civil Pública e Privada e da operação dos Aeroportos Cíveis” (art. 2º):

- controle, fiscalização e homologação de aeronaves civis, seus componentes equipamentos e serviços de manutenção;
- registro de aeronaves civis,

O Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica era o “órgão central”, com poderes de orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização<sup>16</sup>. Embora não houvesse uma subordinação hierárquica entre os demais órgãos do sistema e o DAC, sua autoridade era reforçada, pela hierarquia militar, mediante a designação de um oficial de patente mais elevada<sup>17</sup> para a sua direção.

Com a criação da ANAC, o Departamento de Aviação Civil foi extinto (art. 42 da Lei nº 11.182, de 2005). O Sistema de Aviação Civil não é mencionado em nenhum dispositivo da Lei. Tendo em vista que o Decreto nº 5.731, de 2006, transferiu à ANAC “o acervo técnico e patrimonial, as *obrigações*, os *direitos* e as receitas do DAC” (art. 5º, I, a), poder-se-ia considerar que o sistema de aviação civil ainda existe, competindo à ANAC a função de órgão central. Essa questão poderia, entretanto, ser melhor esclarecida, mediante a edição de uma norma explícita sobre o Sistema, e definindo seu órgão central.

### 2.3. Estrutura Formal do Direito Aeronáutico

O Direito Aeronáutico é o conjunto das normas que regem a aviação. Abrange normas nacionais e internacionais, de direito público e privado. No presente estudo,

- 
- controle e fiscalização do funcionamento das empresas concessionárias e permissionárias de navegação aérea;
  - orientação, incentivo e apoio para a formação e especialização de pessoal aeroviário e aeronauta e controle, inicial e periódico, de suas qualificações;
  - orientação, coordenação e controle referente à instalação, à manutenção e à operação de aeródromos civis, inclusive no que diz respeito aos serviços de apoio necessário à navegação aérea;
  - coordenação, controle e fiscalização do movimento de aeronaves civis, públicas e privadas, inclusive quanto a passageiros e cargas;
  - incentivo, apoio, orientação e controle da aviação desportiva e especializada.

<sup>16</sup> As competências do órgão central eram as seguintes (art. 3º):

- orientação normativa para o funcionamento do Sistema;
- supervisão técnica do desempenho da atividade de Aviação Civil pela apreciação de relatórios periódicos e especiais elaborados pelos Órgãos integrantes do Sistema;
- fiscalização específica dos Órgãos executivos, através da participação nas inspeções lavadas a efeito pelas Inspetorias Geral, Regionais e Setoriais do Ministério da Aeronáutica;
- planejamento e a elaboração das propostas para os Orçamentos Plurianuais de Investimentos e Orçamentos Programas Anuais necessários ao desempenho da atividade de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica;
- cogitação permanente do desenvolvimento e da atualização de técnicas a serem adotadas pelo Sistema, em face da constante evolução tecnológica;
- organização, distribuição e atualização do "Manual do Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica".

O Decreto esclarece, ainda, que os “órgãos ou elementos executivos ficam sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do Órgão Central do Sistema, respeitada a subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados”, competindo-lhes “executar a atividade de Aviação Civil segundo as normas elaboradas pelo Órgão Central do Sistema; elaborar e submeter ao Órgão Central do Sistema os relatórios por este requeridos a respeito do desempenho da atividade, dos resultados obtidos, de material empregado e de outros assuntos pertinentes; submeter à apreciação do Órgão Central sugestões que visem ao aperfeiçoamento do Sistema; e fornecer ao Departamento de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica os elementos informativos necessários ao planejamento e à elaboração orçamentária, indispensáveis ao desempenho da atividade de Aviação Civil” (arts. 5º e 6º).

<sup>17</sup> Tenente-Brigadeiro do Ar de quatro estrelas.

focalizamos nossa atenção nas normas de direito público, que são aquelas pelas quais se dá a regulação do setor.

## Constituição

A Constituição Federal trata da aviação em três dispositivos:

Art. 21. Compete à União:

.....  
 XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

.....  
 c) a *navegação aérea*, aeroespacial e a *infra-estrutura aeroportuária*;

.....  
 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, *aeronáutico*, espacial e do trabalho;

.....  
 Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da *reciprocidade*.  
 .....

## Comentário

São três os conceitos que extraímos do texto constitucional.

Em primeiro lugar, que a aviação é, basicamente, um assunto federal. Os Estados e Municípios não podem legislar sobre o assunto, sequer concorrente ou supletivamente. Isso não impede a União de transferir a gestão alguns equipamentos para Estados e Municípios, a exemplo do que foi feito com alguns portos e rodovias<sup>18</sup>.

A regulação na esfera administrativa também compete exclusivamente à União, ainda que se trate de transporte realizado inteiramente no interior de apenas um Estado. Os termos empregados são “navegação aérea” e “infra-estrutura aeroportuária”. Embora nada tenha sido tido sobre o controle do tráfego aéreo, deve-se considerar, por analogia, que também se trata de uma competência federal. O mesmo se aplica aos aeroportos, que são todos federais.

Em segundo lugar, os serviços aéreos e aeroportuários podem ser submetidos tanto ao regime de direito público quanto ao de direito privado. Trata-se de uma decisão a ser tomada pelo legislador ordinário. No primeiro caso, empregam-se os institutos da

---

<sup>18</sup> Lei nº 9.277, de 1996, que “autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais.

concessão ou da permissão e o tratamento é de serviço público. Na segunda hipótese, emprega-se o instituto da autorização e o tratamento é de atividade econômica.

Em terceiro lugar, exige-se que, na negociação de acordos internacionais, a União faça valer o princípio da reciprocidade. O Brasil não pode, portanto, liberar linhas internacionais para empresas estrangeiras se o mesmo benefício não for assegurado às empresas brasileiras. A exigência de reciprocidade não abrange o transporte doméstico.

## Legislação Ordinária

A principal fonte de direito aeronáutico é o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), aprovado pela Lei nº 7.565, de 1986, complementado pela Lei nº 11.182, de 2005, que criou a ANAC<sup>19</sup>.

O Código contém normas de direito público e privado, abrangendo todos os aspectos da aviação civil. Está disposto em onze títulos: introdução; uso do espaço aéreo; infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária; aeronaves; tripulação; serviços aéreos; contrato de transporte aéreo; responsabilidade civil; infrações e providências administrativas; prazos extintivos; e disposições finais e transitórias.

Os dispositivos de maior relevância para a regulação econômica estão contidos nos títulos da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária e dos serviços aéreos, que podem ser considerados o “marco regulatório” do setor<sup>20</sup>. O CBA deve ser interpretado, entretanto, à luz da Lei nº 11.182, de 2005, além de instituir a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)<sup>21</sup>, estabeleceu disposições que alteraram substancialmente sua principiologia, ao assegurar às empresas aéreas a liberdade para exploração de linhas aéreas e fixação de suas tarifas<sup>22</sup>.

O Decreto-Lei nº 205, de 1967, alterado pela Lei nº 5.404, de 1968, dispõe sobre a organização, funcionamento e extinção de aeroclubes.

A Lei nº 5.332, de 1967, dispõe sobre o arrendamento de áreas aeroportuárias às empresas e pessoas físicas ou jurídicas ligadas às atividades aeronáuticas.

---

<sup>19</sup> O direito aeronáutico foi inicialmente codificado pelo Decreto-Lei nº 483, de 1938, denominado “Código Brasileiro do Ar”. Este foi substituído pelo Decreto-Lei nº 32, de 1966, que adotou o mesmo nome. Com a Lei nº 7.565, de 1986, que revogou o Decreto-Lei nº 32, adotou-se a terminologia atual. Por ocasião de sua reforma, cogita-se alterar novamente a terminologia. O Código Brasileiro de Aeronáutica seria substituído por uma “Lei Geral de Aviação Civil”.

<sup>20</sup> A análise desses dispositivos será feita nos capítulos posteriores do estudo.

<sup>21</sup> A Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 5.731, de 2006, que “dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e aprova seu regulamento”.

<sup>22</sup> “Art. 48. (VETADO)

§ 1º Fica assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequadas expedidas pela ANAC.

§ 2º (VETADO)

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, 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 (VETADO)”



As tarifas aeroportuárias são regidas pela Lei nº 6.009, de 1973, que dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos e das facilidades à navegação aérea.

As tarifas relativas ao uso dos auxílios à navegação aérea e das telecomunicações estão regulamentadas pelo Decreto-lei nº 1.896, de 1981.

Três outras leis dispõem, ainda, sobre ambos os tipos de tarifas.

A Lei nº 7.920, de 1989, cria o ATAERO – Adicional de Tarifa Aeroportuária, acréscimo de 50% sobre as tarifas aeroportuárias e aeronáuticas, destinado a “melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias e da rede de telecomunicações e auxílio à navegação aérea”.

Lei nº 8.399, de 1992, especifica a destinação de recursos do ATAERO, reservando 80% para o “sistema aeroviário de interesse federal” e 20% para os “aeroportos e aeródromos de interesse regional ou estadual” constantes de “Planos Aeroviários Estaduais”<sup>23</sup>.

A Lei nº 9.825, de 1999, dispõe sobre o “recolhimento ao Tesouro Nacional de parcela da Tarifa de Embarque Internacional”, determinando que sejam destinados “à amortização da dívida pública mobiliária federal” parte significativa dos recursos arrecadados.

A Lei 10.744, de 2003, “dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as de táxi aéreo”.

A Lei nº 5.989, de 1973, dispõe sobre o Fundo Aeroviário, criado pelo Decreto-Lei nº 270, de 1967. O Fundo destina-se à “execução e manutenção do que prevê o Sistema Aeroviário Nacional, podendo ser aplicado em projetos, construção, manutenção, operação e na administração de instalações e serviços da infra-estrutura aeronáutica” (art. 1º) é gerido pelo Diretor-Presidente da ANAC (art. 33 da Lei nº 11.182, de 2005).

O Decreto-Lei nº 270, de 1967, trata, ainda, do “Plano Aeroviário Nacional”, que “englobará todo planejamento relativo ao projeto e execução dos Aeródromos e aeroportos, edificações, pistas de pouso, instalações necessárias à operação aérea, serviços dentro e fora da área dos aeroportos e aeródromos, destinados a facilitar e tornar seguro a navegação aérea, tráfego aéreo, telecomunicações, meteorologia, coordenação de busca e salvamento, informações aeronáuticas, bem como as instalações de auxílio rádio e visuais” (art. 10).

A Lei nº 5.917, de 1973, aprova o Plano Nacional de Viação<sup>24</sup>, que abrange todas as infra-estruturas de transporte da União. Cada modal de transporte é conceituado e tem seus equipamentos elencados na relação descritiva que acompanha, como anexo, a Lei. O “Sistema Aeroviário Nacional” é tratado no item 6 da relação descritiva<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> O apoio a aeroportos estaduais é feito no âmbito do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos - PROFAA.

<sup>24</sup> A Constituição Federal adotou a denominação “sistema nacional de viação” (art. 21, XXI). Sua regulamentação consta do Projeto de Lei nº 1.176, de 1995, do Poder Executivo, que “estabelece os princípios e as diretrizes para o Sistema Nacional de Viação (PLC nº 18, de 2000, no Senado Federal).

<sup>25</sup> O Sistema Aeroviário Nacional é composto pela infra-estrutura aeronáutica e pela estrutura operacional. A infra-estrutura aeronáutica foi definida como “a rede de aeródromos existentes no País, assim como as instalações destinadas à segurança, regularidade e proteção da navegação aérea que constituem rede de

Outra importante fonte de recursos é o Fundo Aeronáutico, regido pelo Decreto-Lei nº 1.252, de 1972, alterado pela Lei nº 6.787, de 1980, que se destina a “auxiliar o provimento de recursos financeiros para o aparelhamento da Força Aérea Brasileira e para as realizações ou serviços que se façam necessários, no sentido de assegurar o cumprimento eficiente da missão constitucional da Aeronáutica” (art. 1º).

Destaque-se, ainda, a Lei nº 5.862, de 1972, que autorizou o Poder Executivo a constituir a INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, cujas atribuições já foram descritas.

No campo trabalhista, a Lei nº 7.183, de 1984, regula o exercício da profissão de aeronauta, profissional habilitado, que exerce atividade a bordo de aeronave civil, mediante contrato de trabalho (art. 2º). A lei define as funções de comandante, co-piloto, mecânico de voo, navegador, radioperador de voo e comissário, que compõe a tripulação da aeronave.

### **Comentário**

Esse conjunto de leis apresenta-se confuso e defasado. A Constituição, o CBA, a lei de criação da ANAC e a lei complementar das Forças Armadas adotam terminologias distintas e nem sempre precisas. Além disso, muitos dispositivos antigos, embora incompatíveis com normas posteriores, não foram expressamente revogados<sup>26</sup>.

Além dessas imperfeições jurídicas, a legislação aeronáutica também demanda uma atualização de paradigmas, para harmonizá-la com os modernos conceitos de regulação econômica. Isso foi parcialmente realizado pela lei de criação da ANAC, que assegura liberdades de voo e tarifária na exploração dos serviços aéreos. O CBA, entretanto, ainda segue o modelo anterior, muito mais intervencionista.

As deficiências de técnica legislativa poderiam ser corrigidas por meio de consolidação<sup>27</sup>. Entretanto, a necessidade de atualização de modelos recomenda a elaboração de um novo código, que, além de harmonizar a legislação do setor, promova uma revisão paradigmática.

---

proteção ao voo, definida pelo Ministério da Aeronáutica em consonância com a Rede de Aeródromos constantes do Sistema Nacional de Viação”. A estrutura operacional abrange “o conjunto das atividades e meios estatais de administração, inclusive fiscalização, que atuam diretamente no modo aeroviário de transporte, e que possibilitam o uso adequado da navegação aérea”.

<sup>26</sup> Tal situação contraria o art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 1998, com redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 2001, segundo o qual “a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”.

<sup>27</sup> Nos termos da Lei Complementar nº 95, de 1998, “a consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados” (art. 13, §1º).

## Direito Internacional

O direito aeronáutico tem uma interface muito grande com o direito internacional<sup>28</sup>. As convenções internacionais e os acordos bilaterais são aprovados pelo Congresso Nacional, por meio de decretos legislativos<sup>29</sup>, e são promulgados por decreto do Presidente da República.

O principal documento internacional é a Convenção da Aviação Civil Internacional, de 1944, também conhecida como “Convenção de Chicago”<sup>30</sup>, que estabeleceu as bases da aviação internacional. Foram objeto da Convenção praticamente todos os aspectos da aviação, tais como: navegação aérea, taxas aeroportuárias, nacionalidade de aeronaves, normas alfandegárias, investigação de acidentes, auxílio à navegação aérea, certificação de aeronaves e licenciamento de tripulantes.

A Convenção de Chicago criou a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), com sede em Montreal, no Canadá, para “desenvolver os princípios e a técnica da navegação aérea internacional e de favorecer o estabelecimento e estimular o desenvolvimento de transportes aéreos internacionais”<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> O primeiro ato internacional foi a Convenção de Varsóvia, “para unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional”. A Convenção dispôs sobre o contrato de transporte aéreo internacional para passageiro, bagagem e carga e estabeleceu limites de responsabilidade do transportador nos casos de acidente aéreo, atraso e dano a bagagem. Trataram também da limitação de responsabilidade do transportador o Protocolo de Haya, de 1955, o Acordo de Montreal, de 1966, a Convenção da Guatemala, de 1971 e os Protocolos de Montreal I, II, III e IV, de 1975.

A Convenção para unificação de certas regras relativas a danos causados pelas aeronaves a terceiros na superfície, aprovada em Roma, em 1933, e seu Protocolo Adicional, aprovado em Bruxelas, em 1938, estabeleceu a obrigatoriedade da cobertura de seguro para esses sinistros.

A Convenção para unificação de certas regras relativas ao seqüestro preventivo de aeronaves, aprovada em Roma, em 1933, e a Convenção relativa ao reconhecimento internacional dos direitos sobre aeronaves, aprovada em Genebra, em 1948, trataram do direito de propriedade sobre aeronaves e de sua eventual apreensão, em casos de alienação fiduciária, hipoteca ou leasing.

A proteção contra ataques e interferências ilícitas a vôos, aeroportos e instalações de auxílio à navegação aérea é objeto das convenções aprovadas em Tóquio, em 1963, Haya, em 1970, e Montreal, em 1971, com protocolo suplementar em 1988.

<sup>29</sup> Trata-se de competência constitucional: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

<sup>30</sup> Promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 1946.

<sup>31</sup> Os objetivos específicos da OACI são os seguintes (art. 44):

- a) assegurar o desenvolvimento seguro e ordeiro da aviação civil internacional do mundo;
- b) incentivar a técnica de desenhar aeronaves e sua operação para fins pacíficos;
- c) estimular o desenvolvimento de aerovias, aeroportos e facilidade de navegação aérea na aviação civil internacional;
- d) satisfazer às necessidades dos povos do mundo no tocante a transporte aéreo seguro, regular, eficiente e econômico;
- e) evitar o desperdício de recursos econômicos causados por competição desarrazoável;
- f) assegurar que os direitos dos Estados contratantes sejam plenamente respeitados, e que todo o Estado contratante tenha uma oportunidade equitativa de operar empresas aéreas internacionais;
- g) evitar a discriminação entre os Estados contratantes;
- h) contribuir para a segurança dos vôos na navegação aérea internacional;
- i) fomentar, de modo geral, o desenvolvimento de todos os aspectos da aeronáutica civil internacional.

Os aspectos técnicos da aviação foram tratados em dezoito Anexos da Convenção, que são constantemente atualizados pela OACI<sup>32</sup>. Os anexos contêm normas e procedimentos recomendados, que são incorporados ao direito brasileiro por meio do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC), detalhado por Instrução Suplementar (IS), que é aprovado por resolução da ANAC<sup>33</sup>.

Em paralelo à Convenção de Chicago, foram negociadas duas convenções internacionais com vistas à liberalização da aviação internacional: o Acordo de Trânsito de Serviços Aéreos Internacionais e o Acordo de Transporte Aéreo Internacional. Tais documentos não chegaram, entretanto, a entrar em vigor, pois não houve um número suficiente de ratificações.

Assim sendo, as condições de prestação do serviço de transporte aéreo entre os países passou a ser objeto de acordos de serviços aéreos (ASA) bilaterais e multilaterais, no âmbito dos quais são negociadas as chamadas “liberdades do ar”, que são os direitos atribuídos às empresas de um país para operar no território do outro país<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Os anexos da Convenção de Chicago são os seguintes:

- Anexo 1 – Licenças de pessoal;
- Anexo 2 – Regras do ar;
- Anexo 3 – Serviço meteorológico para a navegação aérea internacional;
- Anexo 4 – Cartas aeronáuticas;
- Anexo 5 – Unidades de medida utilizadas nas operações aéreas e terrestres;
- Anexo 6 – Operações com aeronaves;
- Anexo 7 – Marcas de nacionalidade e de matrícula das aeronaves;
- Anexo 8 – Aeronavegabilidade;
- Anexo 9 – Facilitação;
- Anexo 10 – Telecomunicações aeronáuticas;
- Anexo 11 – Serviços de tráfego aéreo;
- Anexo 12 – Busca e salvamento;
- Anexo 13 – Investigação de acidentes aéreos;
- Anexo 14 – Aeródromos;
- Anexo 15 – Serviços de informação aeronáutica;
- Anexo 16 – Proteção ambiental;
- Anexo 17 – Segurança aérea contra atos ilícitos;
- Anexo 18 – Transporte de mercadorias perigosas.

<sup>33</sup> O Regulamento foi instituído pela Resolução nº 30, de 2008, da ANAC.

<sup>34</sup> São as seguintes as liberdades do ar:

- 1ª: sobrevôo;
- 2ª: escala técnica para reabastecimento ou manutenção;
- 3ª: transporte de passageiros e carga do país de nacionalidade da aeronave para o outro país contratante;
- 4ª: transporte de passageiros e carga do outro país contratante para o país de nacionalidade da aeronave;
- 5ª: transporte de passageiros e carga entre o outro país contratante e um terceiro país, no âmbito de um serviço destinado ou proveniente do país de nacionalidade da aeronave;
- 6ª: transporte de passageiros e carga entre o outro país contratante e um terceiro país, com escala no país de nacionalidade da aeronave;
- 7ª: transporte de passageiros e carga entre o outro país contratante e um terceiro país, sem escala, destinação ou proveniência no país de nacionalidade da aeronave;
- 8ª: transporte de passageiros e carga no interior do outro país contratante, no âmbito de um serviço destinado ou proveniente do país de nacionalidade da aeronave;
- 9ª: transporte de passageiros e carga no interior do outro país contratante, sem conexão com qualquer outro serviço internacional.

Esses acordos estabelecem quantas empresas de cada país poderão operar cada linha, bem como as condições em que esta operação ocorrerá. Uma vez aprovado o acordo, cada país designa as empresas autorizadas a operar as rotas previstas.

A fixação dos preços dos bilhetes pode ser feita, no âmbito dos acordos bilaterais, segundo três regras distintas. No sistema da “dupla aprovação”, o preço tem que ser aprovado por ambos os países. No sistema da “única aprovação”, ou “regra do país de origem”, basta a aprovação do país onde o bilhete é vendido. No sistema da “dupla desaprovação”, o preço é livre, a menos que ambos os países o desaprovem.

No âmbito da América do Sul, foi assinado, em 1996, o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais, entre os Governos de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, mais conhecido com “Acordo de Fortaleza”, com vistas à integração entre os serviços aéreos dos países signatários. No Brasil, o Acordo foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 37, de 1998.

O Acordo permite que sejam estabelecidos serviços aéreos sub-regionais, em paralelo às atuais linhas, estabelecidas em acordos bilaterais, que unem apenas as principais cidades de cada país. Ele concede às empresas designadas para os serviços sub-regionais as seguintes liberdades: sobrevôo dos territórios dos Estados Partes; aterrissagem nos respectivos territórios, para fins não comerciais; e embarque e desembarque, nos territórios dos Estados Partes, de passageiros, carga ou mala postal, em vôos regulares que se realizem exclusivamente dentro da sub-região.

O acordo está aberto à adesão dos demais países da América do Sul e deverá ser revisto a cada três anos, a fim de que sejam gradualmente eliminadas as restrições existentes. Foi criado um Conselho de Autoridades Aeronáuticas, composto por representantes de cada país, com a atribuição de facilitar a execução e promover a revisão do Acordo.

Embora não sejam de cumprimento obrigatório, desempenham um papel relevante no setor os padrões e procedimentos da IATA (International Air Transport Association), associação que representa as 240 principais empresas aéreas do mundo, com sede em Montreal. Exemplos da atuação da entidade são a divulgação de valores de referência para as tarifas aéreas internacionais e a realização de encontros para negociação de *slots* em aeroportos entre as empresas aéreas.

## **Normas Infra-Legais**

A exemplo do que ocorre em outras áreas de grande complexidade técnica, grande parte do direito aeronáutico é objeto de normas infra-legais, editadas por vários órgãos do Poder Executivo.

As resoluções do CONAC veiculam diretrizes gerais, cuja implementação depende da edição de outros atos normativos e administrativos. Têm por destinatários os órgãos da administração pública, não se aplicando diretamente aos agentes econômicos.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Em 2003, foram aprovadas dezoito resoluções, abrangendo todos os aspectos da aviação civil. O Voto nº 2, de 2003, do Ministro da Defesa, estabelece as diretrizes da política de aviação civil, que fundamenta essas resoluções. Entre os anos de 2004 e 2006, o CONAC não se reuniu. A retomada de suas atividades ocorreu

As resoluções da ANAC, ao contrário das do CONAC, são cogentes para todos os atores, uma vez ela atua como “autoridade de aviação civil” e detém competência para “deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação, sobre serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União”, “deliberar, na esfera técnica, quanto à interpretação das normas e recomendações internacionais relativas ao sistema de segurança de vôo da aviação civil, inclusive casos omissos” e “editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação da Lei” (arts. 5º e 8º, XLIV, XLV e XLVI da Lei nº 11.182, de 2005)<sup>36</sup>.

Há diversas normas anteriores à criação da ANAC sobre praticamente todos os assuntos de sua competência, editadas pelo extinto Departamento de Aviação Civil (DAC), pelo Comando da Aeronáutica ou pelo antigo Ministro da Aeronáutica, que continuam em vigor<sup>37</sup> e foram recepcionadas com status de resolução da Agência.

A aviação está sujeita a uma forte regulação técnica, cujo objetivo primordial é a segurança operacional. Essa regulação se dá por meio de normas técnicas, que são aprovadas por resoluções ou portarias, mas obedecem a uma terminologia e a uma numeração próprias, conforme o seu objeto<sup>38</sup>.

em 2007, com a aprovação de vinte e seis resoluções. Em 2008, até o mês de maio, haviam sido aprovadas duas resoluções.

O CONAC determinou a elaboração Política Nacional de Aviação Civil (Resolução nº 12, de 2007), sob a responsabilidade do Ministério da Defesa e do Plano Aeroviário Nacional, relativo à infra-estrutura aeroportuária (Resolução nº 9, de 2007), sob a responsabilidade da ANAC, o que não foi feito até o momento.

<sup>36</sup> Foram editadas, até maio de 2008, trinta resoluções. Entre estas, destacam-se, no que diz respeito à regulação econômica, as seguintes:

Resolução nº 2, de 2006, que “aprova o Regulamento sobre Alocação de Horários de Chegadas e Partidas de Aeronaves em Linhas Aéreas Domésticas de Transporte Regular de Passageiros” (slots);

Resolução nº 16, de 2008, que “altera os valores máximos de desconto para as tarifas aéreas internacionais, com origem no Brasil e destino nos países da América do Sul”;

Resolução nº 17, de 2008, que “aprova os valores das Tarifas Aeroportuárias de Embarque, Pousos, Permanência e dos Preços Unificados domésticos para o Aeroporto Internacional de São Paulo/Congonhas, e estabelece procedimentos de cobrança”;

Resolução nº 20, de 2008, que “aprova regulamento sobre alocação de frequências e designação de empresa brasileira para vôos internacionais regulares”;

Resolução nº 26, de 2008, que “regulamenta os procedimentos relativos ao transporte aéreo regular internacional para as empresas aéreas brasileiras”.

<sup>37</sup> A Lei 11.182, de 2005, determina que “os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela ANAC, sendo que as concessões, permissões e autorizações pertinentes a prestação de serviços aéreos e a exploração de áreas e instalações aeroportuárias continuarão regidas pelos atuais regulamentos, normas e regras, enquanto não for editada nova regulamentação” (art. 47, I).

<sup>38</sup> A IAC 001-1001A, aprovada pela Portaria DAC nº 546/DGAC, de 2005, regulamenta a elaboração dessas normas técnicas. As principais são as seguintes:

RBAC – Regulamento Brasileiro de Aviação civil. Tem por objetivo estabelecer padrões mínimos de segurança para a aviação civil brasileira com base nos padrões e recomendações contidos nos Anexos 1, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 16, 17 e 18 à Convenção da Aviação Civil Internacional (o RBAC era anteriormente denominado RBHA – Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica);

IS – Instruções Suplementares. Têm por objetivo estabelecer procedimentos ou esclarecer regras ou requisitos contidos nos RBAC;

NOSAI – Normas de Serviço Aéreo Internacional. Contém informações ou instruções, permanentes ou transitórias, relativas aos procedimentos que regulam os Serviços Aéreos Internacionais com origem no País;

No campo do controle de tráfego aéreo e da investigação e prevenção de acidentes, temos, ainda, as portarias do Comando da Aeronáutica e do DECEA.

## 2.4. A Dimensão Militar da Aviação Civil

### Aviação Civil em tempo de guerra

É comum mencionar-se o caráter estratégico para a segurança nacional da aviação civil. Muitas vezes esse argumento é utilizado para justificar uma atuação mais intensa do Estado e particularmente da Aeronáutica no setor, assim como exigências de nacionalidade brasileira para empresas aéreas e seus dirigentes, das aeronaves e dos tripulantes.

Tal abordagem desenvolveu-se internacionalmente a partir da Convenção de Chicago, que ocorreu em 1944, ainda antes do final da Segunda Guerra Mundial. O nacionalismo estatista prevaleceu em todo o mundo desde então, tendo sido atenuado apenas recentemente, a partir do movimento de privatização e desregulamentação que se fortaleceu a partir da década de 1980.

Do ponto de vista jurídico, entretanto, os interesses militares na aviação civil estão plenamente resguardados pela Lei nº 11.631, de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização – SINAMOB.

A Constituição Federal refere-se à mobilização nacional em dois dispositivos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....  
XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima,  
defesa civil e mobilização nacional;

.....  
Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....  
XIX – declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado  
pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no  
intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar,  
total ou parcialmente, a mobilização nacional;

A Lei 11.631 define “mobilização nacional” como “o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante da agressão estrangeira” (art. 2º, I).

A decretação da Mobilização Nacional é feita por ato do Poder Executivo autorizado pelo Congresso Nacional, que especificará o espaço geográfico e as medidas necessárias à sua execução, que é compulsória (art. 4º). A lei prevê a possibilidade de adoção das seguintes medidas: convocação dos entes federados para integrar o esforço da

Mobilização Nacional; reorientação da produção, da comercialização, da distribuição e do consumo de bens e da utilização de serviços; intervenção nos fatores de produção públicos e privados; requisição e a ocupação de bens e serviços; e convocação de civis e militares.

O emprego de aeronaves civis no esforço de guerra deve ser feito por meio de requisição. A requisição é um instituto pelo qual o poder público assume a posse temporária de bens privados, pelo período necessário ao atendimento dos objetivos que a demandaram e indeniza posteriormente os proprietários pelos danos eventualmente causados. O instituto está previsto no art. 22 da Constituição, segundo o qual. “Compete privativamente à União legislar sobre requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra”.

Está sujeito à requisição “tudo aquilo que, a juízo do Governo, for útil ao esforço de guerra do país ou ao esforço econômico decorrente do estado de guerra” (art. 2º do Decreto-Lei nº 5.999, de 1943). A “requisição dos serviços de transportes aéreos” é objeto de um capítulo específico do Decreto-Lei nº 4.812, de 1942, que “dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população”, cabendo destacar os seguintes dispositivos:

Art. 21. Em caso de mobilização geral ou parcial, ou quando a ordem pública o exigir, e por determinação do Ministério da Aeronáutica, poderão ser requisitados os serviços de transportes aéreos, inclusive aeronaves, combustíveis, acessórios, oficinas, campos de pouso, serviços de telegrafia ou telefonia, das respectivas empresas, assim como todo o aparelhamento de propriedade das mesmas e necessário ao exercício de suas atividades.

Parágrafo único. Segundo as circunstâncias e as exigências das necessidades militares, poderão os serviços requisitados continuar, não obstante a requisição, a ser explorados pelas respectivas empresas.

Art. 22. Por ocasião da requisição dos serviços poderá determinar a autoridade requisitante que as equipagens das aeronaves e o pessoal dos escritórios, aeroportos, oficinas e todos os serviços militares fique à disposição da mesma autoridade.

A requisição de aeronaves em tempo de guerra independe, portanto, de sua nacionalidade, do regime jurídico pelo qual é utilizada (propriedade ou leasing), da nacionalidade da empresa aérea ou do regime jurídico sob o qual atua (autorização ou concessão). As exigências de nacionalidade brasileira para empresas, aeronaves e tripulantes não tem justificativa, portanto, do ponto de vista militar.

### **Atribuições Subsidiárias das Forças Armadas**

A Lei Complementar nº 97, de 2000, que dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2004, definiu como “atribuição subsidiária geral” destas “cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil” (art. 16) e estabeleceu “atribuições subsidiárias particulares” para cada arma. À Força Aérea foram reservadas competências pertinentes à aviação civil:



Art. 18. Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares:

I – orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil;

II – prover a segurança da navegação aérea;

III – contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional;

IV – estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;

V – operar o Correio Aéreo Nacional.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como “Autoridade Aeronáutica”, para esse fim.

VI – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;

VII – atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito.

A Lei Complementar autorizou, ainda, a transferência de algumas dessas atribuições à futura Agência Nacional de Aviação Civil, que ainda não havia sido criada.

Art. 21. 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 de sua responsabilidade.

Mesmo após a criação da ANAC, permaneceram no Comando da Aeronáutica o sistema de controle do espaço aéreo (objeto do Título II do CBA) e o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos (objeto do Capítulo VI do Título III do CBA), conforme se depreende do inciso II e dos §§ 2º e 6º do art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005.

O Comando da Aeronáutica administra, ainda, aeródromos de uso misto (civil e militar). Além disso, aeródromos exclusivamente civis podem ser considerados “de interesse militar”, ainda que não tenham uso militar. Em todos esses casos, a atuação da ANAC se fará “em conjunto” com o Comando da Aeronáutica (§ 3º do art. 8º)<sup>39</sup>. Não há

<sup>39</sup> Isso implica no compartilhamento das seguintes competências: aprovação dos planos diretores dos aeroportos e dos planos aeroviários estaduais; desapropriações necessárias para expansão dos aeroportos;

um critério ou procedimento definido para a declaração de um aeroporto civil como “de interesse militar”, o que poderá acarretar substancial redução das prerrogativas da ANAC.

É preciso, entretanto, avaliar a constitucionalidade dessas atribuições subsidiárias. Segundo a Constituição,

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à *defesa da Pátria*, à *garantia dos poderes constitucionais* e, por iniciativa de qualquer destes, da *lei* e da *ordem*.

§ 1º *Lei complementar* estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

.....

As “atribuições subsidiárias” mencionadas no art. 17 da lei complementar têm natureza civil. Não se enquadram no âmbito previsto pela Constituição para as Forças Armadas, uma vez que não contribuem para a “defesa da Pátria” ou para a “garantia dos poderes constitucionais” e “da lei e da ordem”. Sua inclusão na lei complementar é discutível, portanto, uma vez que esta não poderia expandir as competências das Forças Armadas, que são uma instituição com status constitucional.

Entre as competências do DECEA, a que apresenta natureza propriamente militar é a defesa aérea. O controle do tráfego aéreo, assim como a cartografia, a meteorologia e as demais atividades conexas são civis. O mesmo pode ser dito do CENIPA, que deveria ser, nos termos da recomendação da OACI, um órgão independente de todos os demais, para que possa investigar os acidentes com autonomia.

O mais adequado, portanto, do ponto de vista constitucional, seria retirar das Forças Armadas suas atribuições subsidiárias, transferindo-as para organismos civis. Em conseqüência, a supervisão desses organismos deveria ser retirada do Ministério da Defesa e repassada para um ministério pertinente ao tema. No caso da aviação civil, o Ministério dos Transportes.

As leis complementares são apenas aquelas previstas na Constituição. Todas as demais matérias de competência da União devem ser objeto de lei ordinária. Se uma lei complementar tratar de tema próprio de lei ordinária, seus dispositivos serão recepcionados como lei ordinária, pois o legislador não tem a liberdade de escolher o status constitucional das leis que edita. Caso, portanto, se considere que o legislador tem a prerrogativa de ampliar a área de atuação das Forças Armadas, deve-se considerar que o status das atribuições subsidiárias da Aeronáutica é de lei ordinária.

---

concessão ou autorização para exploração da infra-estrutura aeroportuária; homologação, registro e cadastramento de aeródromos; aprovação e fiscalização da construção, reforma e ampliação de aeródromos e de sua abertura ao tráfego; e expedição de normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão de informações entre aeródromos.

### **Militares em exercício na ANAC**

A Lei 11.182, de 2005, determinou que os militares em exercício no DAC na data de edição da lei passem a ter exercício na ANAC (art. 46). Entretanto, deverão retornar à Aeronáutica dentro de 5 anos, à razão mínima de 20% a cada ano (§ 1º). A Lei não deixa claro quem escolhe os militares que devem retornar à Aeronáutica a cada ano. Além disso, o Comando da Aeronáutica poderá substituir, a seu critério, os militares em exercício na ANAC (§ 2º) e qualquer movimentação desses militares pela ANAC dependerá de autorização do Comandante da Aeronáutica (§ 3º).

Essas regras enfraquecem muito a autoridade da ANAC sobre seus principais recursos humanos. É preciso considerar que há uma escassez de profissionais civis habilitados para substituir os militares que atualmente respondem pela aviação civil no país.

A ANAC enfrentará grandes dificuldades gerenciais se perder 20% de seus servidores a cada ano, especialmente no seu período inicial de funcionamento, o que poderá colocar em risco principalmente as funções técnicas, como a fiscalização das empresas aéreas e aeródromos no que diz respeito à segurança operacional dos serviços.

Não se justifica que a Aeronáutica tenha que autorizar qualquer movimentação de militares em exercício na ANAC. É preciso que a agência tenha autonomia gerencial sobre esses profissionais, durante o período em que eles lá permanecerem.

O mesmo comentário vale para a prerrogativa reservada à Aeronáutica de substituir os militares em exercício na ANAC. Nenhum servidor pode ingressar em um órgão sem autorização deste. As substituições de servidores devem ser feitas de comum acordo entre os órgãos envolvidos. Como poderia a Aeronáutica determinar o ingresso de um profissional nos quadros da ANAC à revelia da vontade desta?

O melhor tratamento a ser dado a essa matéria é a adoção da regra geral do art. 37 da Lei nº 11.182, de 2005, segundo o qual “a ANAC poderá requisitar, com ônus, servidores e empregados de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública”. É importante que a agência possa contar com os melhores quadros disponíveis no País, tendo em vista as enormes responsabilidades de que será investida, inclusive com relação à segurança do transporte aéreo.

### **3. Marco Regulatório**

Nessa segunda parte o estudo, são oferecidas sugestões para a reforma do marco legal do setor aéreo. Cada sub-setor é analisado em separado. Inicialmente, apresenta-se o regime em vigor, para em seguida avaliar seu funcionamento e propor aperfeiçoamentos.

### 3.1. Serviços Aéreos

#### Modelo Atual

O Código Brasileiro de Aeronáutica segmenta a aviação comercial doméstica em três categorias: transporte aéreo regular, transporte aéreo não regular e serviços especializados. A primeira depende de concessão, enquanto as demais dependem de autorização (art. 180)<sup>40</sup>.

Somente podem operar o transporte regular empresas brasileiras (art. 216). É vedada, portanto, a **cabotagem**, ou seja, a operação de linhas domésticas, por empresas estrangeiras.

O Código de Aeronáutica limita a **participação estrangeira** em 20% do capital votante das empresas (art. 181). Determina, ainda, que sua direção seja confiada exclusivamente a brasileiros. Para as demais modalidades, são exigidos apenas o controle e a direção de brasileiros (art. 182). Em ambos os casos, a empresa deverá enviar à ANAC semestralmente a relação completa de seus acionistas e das transferências de ações (art. 185). Qualquer transferência superior a 2% do capital da empresa deverá ser previamente aprovada pela Agência (art. 185, § 2º, III).

O registro dos atos constitutivos das empresas aéreas depende de prévia aprovação da ANAC (art. 184)<sup>41</sup>. Além dos atos constitutivos e do capital social da empresa, o pedido de “**autorização de funcionamento jurídico**” deve ser instruído com o “plano básico dos serviços” a serem executados, contendo a “rede de linhas” para início das atividades; a especificação das aeronaves a serem empregadas e a forma de aquisição; o “planejamento estratégico do empresário”, contemplando as fases de implantação, consolidação e expansão e um “estudo de viabilidade econômica” (art. 2º da Portaria nº 536/GC5, de 1999). A autorização é efetivada por portaria, após análise dos “aspectos jurídicos, econômico-financeiros, técnico-operacionais e administrativos do pedido” (art. 3º).

Uma vez constituída a empresa, ela deve solicitar autorização para importação de aeronaves, registrá-las no Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB) e solicitar o Certificado de Homologação Aeronáutica – **CHETA**, na forma do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica – **RBHA** – correspondente (art. 3º da Portaria).

Vencidas todas essas etapas, a empresa tem o prazo de um ano para solicitar a **concessão** ou **autorização** para exploração dos serviços aéreos (art. 6º). A concessão ou autorização caducam se os serviços não forem iniciados no prazo de seis meses ou se forem interrompidos por igual período (arts. 12 e 16).

<sup>40</sup> A aplicação dos institutos foi regulamentada pelo Decreto nº 72.898, de 1973, que “regulamenta a concessão ou autorização de serviço aéreo de transporte regular”. Esse regulamento foi revogado pelo Decreto nº 99.677, de 1990, que previu a expedição, pelo Ministro da Aeronáutica, de “instruções para a exploração de serviços aéreos regulares e para constituição de novas empresas a eles dedicados” (art. 2º). Este, por sua vez, foi revogado por Decreto não numerado de 10 de maio de 1991.

<sup>41</sup> A matéria é regulamentada pela Portaria nº 536/GC5, de 1999, que “aprova as Instruções que regulamentam os pedidos de autorização para funcionamento jurídico e autorização ou concessão para exploração dos serviços aéreos públicos”.

Apesar de a Constituição exigir que toda concessão de serviço público seja *sempre* precedida de **licitação** (art. 175), tal procedimento *nunca* foi observado<sup>42</sup>. O pretexto para essa omissão é a ausência de uma regulamentação específica. Segundo a Lei nº 8.666, de 1993, “nas concessões de linhas aéreas, observar-se-á procedimento licitatório específico, a ser estabelecido no Código Brasileiro de Aeronáutica” (art. 122). Como o Código não dispõe sobre a licitação de linhas aéreas, as autoridades aeronáuticas deixaram de realizá-la<sup>43</sup>.

Não há nenhuma norma legal que regulamente especificamente a concessão ou a autorização de serviços aéreos<sup>44</sup>. A análise do instituto tem que ser feita, portanto, com base em sua prática corrente, ou seja, no costume<sup>45</sup>. A maior parte das concessões existentes foi outorgada por decreto<sup>46</sup>, seguido da assinatura de um contrato. Os contratos de concessão definem como objeto o transporte de passageiros, cargas e mala postal nas linhas que constam do Plano Básico.

A efetiva operação de uma linha ainda depende, entretanto, da aprovação de Horário de Transporte – **HOTRAN**, que é uma autorização específica, em que são definidos os seguintes elementos<sup>47</sup>: numeração do vôo; tipo de serviço (internacional, doméstico, cargueiro ou rede postal); empresa prestadora; localidades atendidas, com respectivos aeroportos; horários de partida e parada de motores da aeronave; frequências (dias da semana) de ida e volta; distância entre as escalas que compõem a linha; equipamento utilizado; e número de assentos oferecidos.

A Lei nº 11.182, de 2005, assegurou às empresas concessionárias a **liberdade de vôo**, ou seja, o direito de “explorar quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviços adequados expedidas pela ANAC” (art. 48, § 1º). Nesse sentido, atribuiu à Agência competência para “regular as autorizações de horários de pouso e decolagem de aeronaves civis, observadas as condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo e da infra-estrutura aeroportuária disponível” (art. 8º, XIX).

Conclui-se daí que o “Plano Básico”, que é o objeto central do contrato de concessão, pode ser alterado a qualquer tempo, conforme o interesse da empresa. Além disso, ele não garante à concessionária o direito de explorar as linhas dele constantes, uma vez que ainda é necessário obter as respectivas HOTRAN.

---

<sup>42</sup> As concessões para as empresas VARIG, VASP, Cruzeiro e Transbrasil foram outorgadas pelo Decreto nº 72.898, de 1973, pelo prazo de 15 anos, e prorrogadas pelo Decreto nº 95.910, de 1988, por mais 15 anos. As concessões da VARIG e da VASP foram novamente prorrogadas pelo Decreto nº 4.856, de 2003, até 31 de dezembro de 2010. O art. 48 da Lei nº 11.182, de 2005, que foi vetado, prorrogava todos os contratos de concessão até 31 de dezembro de 2010.

<sup>43</sup> A questão foi objeto do Acórdão nº 346, de 2008, do Tribunal de Contas da União. O Tribunal determinou ao CONAC que avalie “diante do processo de desregulamentação do setor aéreo, se o instituto da concessão é o mais indicado para o transporte regular de passageiros” (9.1.1.) e que “caso o estudo venha a concluir que o instituto da concessão é o mais adequado, adote as medidas necessárias no sentido de propor as devidas adaptações na Lei 7.656/86,...., de modo que seja atendido o disposto no art. 175 da Constituição Federal...(9.1.2.).

<sup>44</sup> O assunto foi objeto do Decreto nº 72.898, de 1973, revogado em 1990.

<sup>45</sup> O Acórdão nº 346, de 2008, do TCU, contém uma detalhada análise do tema.

<sup>46</sup> Há exceções, entretanto. A outorga de concessão à empresa Gol, por exemplo, foi feita pela Portaria nº 1/GC5, de 2001, do Comandante da Aeronáutica.

<sup>47</sup> Conforme a IAC 1223, que “dispõe sobre a confecção e aprovação de Horário de Transporte – HOTRAN”, aprovada pela Portaria nº 33/DGAC, de 2000.

Os serviços aéreos devem observar critérios de **regularidade, pontualidade e eficiência operacional**<sup>48</sup>. Esses critérios são aferidos mensalmente, por meio de índices parciais e globais. Os parciais dizem respeito a cada HOTRAN, enquanto os globais referem-se à empresa e são calculados por uma média ponderada dos parciais. O índice de regularidade é definido como “a proporção do total de etapas de voo previstas em HOTRAN que foram efetivamente realizadas”. O índice de pontualidade, como “a proporção das etapas de voo que foram operadas de acordo com os horários previstos nos respectivos documentos de HOTRAN dentre o total de etapas de voo efetivamente realizadas, considerando-se os limites de tolerância”<sup>49</sup>. O índice de eficiência operacional “corresponde à ação combinada da Regularidade e da Pontualidade, representando, de um modo geral, a probabilidade de o passageiro, ao chegar ao aeroporto, ver seu voo realizado dentro do horário previsto”.

Eventuais **infrações à ordem econômica**, tais como a concorrência predatória<sup>50</sup>, devem ser reprimidas pelos órgãos do sistema brasileiro de defesa da concorrência e não pela Agência (art. 6º da Lei nº 11.182, de 2005).

Nos termos do CBA, a autoridade aeronáutica tem competência para estabelecer e modificar frequências, rotas, horários, tarifas de serviços e demais condições da concessão ou autorização, com o objetivo de assegurar o melhor rendimento econômico dos serviços aéreos, impedindo a competição ruínosa entre as empresas prestadoras de transporte regular e evitando a competição dos serviços não regulares com os regulares (arts. 193 e 194). Tais poderes foram tacitamente revogados pela Lei nº 11.182, de 2005, que assegurou às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos as liberdades de voo (art. 48, § 1º) e tarifária (art. 49).

Esse arranjo é positivo, pois a fixação de preços mínimos pelo órgão regulador acima do nível ótimo impediria práticas concorrenciais legítimas e desejáveis, contribuindo para a cartelização do setor. Tendo em vista a assimetria de informações decorrente do desconhecimento dos custos de produção pelo regulador, é de se esperar que erros desse tipo sejam mais comuns que os acertos. Uma investigação *a posteriori* dessas infrações é mais eficiente, portanto, do que a tentativa de preveni-las.

---

<sup>48</sup> Conforme a IAC 1502-0699, que “estabelece procedimentos com vistas à avaliação da regularidade, da pontualidade e da eficiência operacional das empresas brasileiras de transporte aéreo regular”, aprovada pela Portaria nº 366/DGAC, de 1999.

<sup>49</sup> Nos voos domésticos, a partida dos motores para decolagem deve ocorrer entre 10 minutos antes e 15 minutos depois do horário previsto e a parada dos motores após o pouso, em até 15 minutos após a hora prevista. Nos voos internacionais, todos os limites passam para 30 minutos.

<sup>50</sup> A concorrência predatória é uma infração à ordem econômica, caracterizada pela redução dos preços abaixo do custo de produção, a fim de inviabilizar economicamente os concorrentes, para, em seguida, subir novamente os preços. Sua caracterização exige, portanto, que se indique o custo de produção, o que nunca foi feito pelo DAC. Além disso, de acordo com a Lei nº 8.884, de 1994, que dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, somente empresas dominantes adotam a prática, para defender sua participação no mercado, o que não era o caso da Gol naquela ocasião. O próprio conceito de concorrência predatória é questionado por parte de muitos economistas, que o consideram uma conduta irracional, já que o principal prejudicado seria o próprio agente, que não tem nenhuma garantia de que outras empresas não entrarão posteriormente no mercado. A solução estrutural para o tema é redução das barreiras à entrada no mercado, de modo a aumentar a sua contestabilidade. No âmbito da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, observa-se, nesses casos, o Guia para Análise Econômica da Prática de Preços Predatórios, aprovado pela Portaria nº 70, de 2002.

Já o controle preventivo de **atos de concentração** deverá ser feito tanto pela Agência quanto pelos órgãos de defesa da concorrência. Dependem de aprovação da ANAC, a fusão, a incorporação e a consorciação de empresas, assim como os acordos que impliquem em consórcio, pool, conexão, consolidação ou fusão de serviços ou interesses (arts. 186 e 192 do CBA)<sup>51</sup>. Ao mesmo tempo, deverão ser submetidos à apreciação do CADE “os atos, sob qualquer forma manifestados, que possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços” (art. 54 da Lei nº 8.884, de 1994).

O Poder Executivo Federal poderá intervir nas empresas cuja situação operacional, financeira ou econômica ameace a continuidade dos serviços, a eficiência ou a segurança do transporte aéreo (art. 188)<sup>52</sup>. Além disso, com base na Lei nº 8.987, de 1995, que dispõe sobre o regime geral das concessões, poderá declarar a **caducidade** da concessão, com sua conseqüente extinção, se a concessionária “perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido” (art. 38, § 1º, IV).

A Lei nº 11.101, de 2005, que “regula a **recuperação judicial, a extrajudicial e a falência** do empresário e da sociedade empresária”, trouxe novidades para o setor aéreo. O CBA impedia as empresas aéreas de impetrarem concordata (art. 187). A Lei nº 11.101 adotou a regra geral de que “os devedores proibidos de requerer concordata (...) ficam proibidos de requerer recuperação judicial ou extrajudicial nos termos desta Lei” (art. 198). Excepcionou, no entanto, no artigo seguinte, exclusivamente as empresas aéreas (art. 199)<sup>53</sup>, esclarecendo que, na hipótese de recuperação extra-judicial ou falência de empresas aéreas, não são suspensos os direitos derivados de arrendamento mercantil de aeronaves. Estas poderão, portanto, ser arrestadas pelos credores, na hipótese de inadimplimento.

Eventual recuperação judicial ou falência de empresa aérea não altera em nada seu regime de prestadora de serviço público. A ANAC, como agência reguladora, não deve atenuar a cobrança das obrigações da empresa, nem se submete ao juiz responsável pela recuperação judicial ou falência. Na hipótese de descumprimento das obrigações assumidas, podem ser revogadas HOTTRANS, designações para operar rotas internacionais e slots, além de decretada a própria caducidade da concessão<sup>54</sup>.

Nas hipóteses de **cancelamento do vôo** o passageiro tem o direito de ser reembolsado do valor que pagou no bilhete. Se houver **atraso** superior a quatro horas, o Código faculta ao transportador oferecer ao passageiro serviço equivalente ou restituir, de

<sup>51</sup> A autoridade aeronáutica não pode, por outro lado, obrigar ou induzir a fusão ou consorciação de empresas. Apesar disso, tal prática foi adotada em 2004, quando se pretendeu fundir as empresas TAM e VARIG, a pretexto de salvar a última de uma crise financeira. Um acordo de code-share foi estabelecido como etapa intermediária da fusão, mas ao final esta não ocorreu. O acordo foi analisado pelo CADE no processo administrativo nº 08012.004067/2004-28.

<sup>52</sup> Essa prerrogativa foi empregada no caso da Transbrasil. O Decreto nº 96.653, de 1988, decretou a intervenção para “restabelecer a normalidade da situação econômico-financeira da companhia, a fim de manter a continuidade dos serviços, a eficiência e a segurança do transporte aéreo” (art. 2ª). A intervenção foi suspensa pelo Decreto nº 98.474, de 1989.

<sup>53</sup> Tratou-se, evidentemente, de um casuísmo, motivado pelo interesse em encontrar uma solução para a crise financeira da VARIG.

<sup>54</sup> No regime brasileiro, nenhum desses institutos apresenta natureza jurídica patrimonial. Conferem, de forma gratuita, faculdades às empresas beneficiadas, enquanto estas cumprirem com as obrigações correspondentes. Caso a legislação seja alterada, para que seja constituído um direito de propriedade sobre os slots, estes passarão a integrar o patrimônio das empresas que os adquirirem, hipótese em que farão parte da massa falida ou em recuperação judicial.

imediatamente, o valor pago. Se o atraso ou interrupção ocorrer em aeroporto de escala, a empresa deve, ainda, assegurar transporte, alimentação e hospedagem<sup>55</sup>. O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990) assegura ao passageiro, além da restituição da quantia paga, indenização por perdas e danos<sup>56</sup>.

No âmbito infra-legal, o tema é tratado pela Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000, do Comando da Aeronáutica, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte. O *overbooking*, ou seja, a venda de bilhetes em quantidade superior ao número de assentos da aeronave é objeto apenas na Portaria, que admite negociação entre empresa e passageiros, a fim de que se apresentem voluntários para preterição no embarque, em troca de uma compensação<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> “Art. 229. O passageiro tem direito ao reembolso do valor já pago do bilhete se o transportador vier a cancelar a viagem.

Art. 230. Em caso de atraso da partida por mais de 4 (quatro) horas, o transportador providenciará o embarque do passageiro, em voo que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, se houver, ou restituirá, de imediato, se o passageiro o preferir, o valor do bilhete de passagem.

Art. 231. Quando o transporte sofrer interrupção ou atraso em aeroporto de escala por período superior a 4 (quatro) horas, qualquer que seja o motivo, o passageiro poderá optar pelo endosso do bilhete de passagem ou pela imediata devolução do preço.

Parágrafo único. Todas as despesas decorrentes da interrupção ou atraso da viagem, inclusive transporte de qualquer espécie, alimentação e hospedagem, correrão por conta do transportador contratual, sem prejuízo da responsabilidade civil.”

<sup>56</sup> “Art. 20. O fornecedor de serviços responde pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária, podendo o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha:

I - a reexecução dos serviços, sem custo adicional e quando cabível;

II - a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos;

III - o abatimento proporcional do preço.”

<sup>57</sup> “Art. 22. Quando o transportador cancelar o voo, ou este sofrer atraso, ou, ainda, houver preterição por excesso de passageiros, a empresa aérea deverá acomodar os passageiros com reserva confirmada em outro voo, próprio ou de congênere, no prazo máximo de 4 (quatro) horas do horário estabelecido no bilhete de passagem aérea.

§ 1º Caso este prazo não possa ser cumprido, o usuário poderá optar entre: viajar em outro voo, pelo endosso ou reembolso do bilhete de passagem.

§ 2º Caso o usuário concorde em viajar em outro voo do mesmo dia ou do dia seguinte, a transportadora deverá proporcionar-lhe as facilidades de comunicação, hospedagem e alimentação em locais adequados, bem como o transporte de e para o aeroporto, se for o caso.

§ 3º Aplica-se, também, o disposto neste artigo e seus parágrafos quando o voo for interrompido ou sofrer atraso superior a 4 (quatro) horas em aeroporto de escala.

Art. 23. Se o usuário deixar de viajar em virtude de atraso na conexão, as obrigações de que trata o artigo anterior serão de responsabilidade da empresa cuja aeronave deu causa à perda do embarque.

§ 1º A empresa que efetuou o transporte até a escala de conexão deverá providenciar a revalidação do bilhete de passagem para o trecho seguinte, sem ônus para o usuário.

§ 2º Caso as reservas entre dois voos de conexão tenham sido confirmadas com intervalo insuficiente à efetivação da referida conexão, as obrigações previstas neste artigo serão de responsabilidade da empresa que efetuou as respectivas reservas.

Art. 24. Quando houver excesso de passageiros com reserva confirmada, a empresa aérea deverá oferecer compensações para aqueles usuários que desejarem ser voluntários para a preterição



Ainda que não compareça para o embarque (*no show*), o passageiro não perde o direito de viajar, uma vez que o bilhete tem validade de um ano (art. 228 do CBA). A Portaria nº 676 admite apenas um desconto de 10%, a título de “taxa de serviço”, limitado ao equivalente a vinte e cinco dólares. Os bilhetes adquiridos por tarifa promocional, que são a grande maioria, podem ser objeto de restrições adicionais, mediante estipulação entre as partes<sup>58</sup>. Uma consulta ao site das principais empresas aéreas permite verificar que há sanções substanciais para o passageiro que não avise com antecedência seu não comparecimento ao embarque.

A **aviação comercial internacional** obedece a acordos bilaterais<sup>59</sup>, que limitam a capacidade de oferta de assentos, distribuindo-a igualmente entre as empresas de ambos os países, e restringe a liberdade tarifária das empresas.

A empresa estrangeira designada por seu país precisa requerer autorização de funcionamento no Brasil e autorização para operar o serviço<sup>60</sup>. A autorização para funcionamento pode ser condicionada à aceitação pela empresa de condições que o governo julgar conveniente estabelecer em defesa dos interesses nacionais<sup>61</sup>. A ANAC tem que autorizar quaisquer modificações de equipamento, horário, frequência, escalas no Território Nacional e suspensão dos serviços, respeitado o disposto no acordo bilateral<sup>62</sup>.

A **designação das empresas brasileiras** tem como objetivo “assegurar o melhor rendimento econômico no mercado internacional, estimular o turismo receptivo e contribuir para o maior intercâmbio político, econômico e cultural” (art. 204, § 2º). Não há um procedimento fixado em lei para a escolha das empresas. Trata-se de competência discricionária da ANAC, que deve ser exercida segundo os princípios de independência, legalidade, impessoalidade e publicidade<sup>63</sup>.

---

Parágrafo único. As compensações de que trata o "caput" deste artigo deverão ser objeto de negociação entre os usuários e a empresa aérea, facultado àqueles a sua aceitação.”

<sup>58</sup> “Art. 7º O passageiro que não utilizar o bilhete de passagem terá direito, dentro do respectivo prazo de validade, à restituição da quantia efetivamente paga e monetariamente atualizada, conforme os procedimentos a seguir:

I - bilhete doméstico - o saldo a ser reembolsado deverá ser o equivalente ao valor residual do percurso não utilizado, calculado com base na tarifa, expressa na moeda corrente nacional, praticada pela empresa emissora, na data do pedido de reembolso; e

II - bilhete internacional - o saldo a ser reembolsado deverá ser o equivalente ao valor residual do percurso não utilizado, calculado com base na tarifa, expressa em moeda estrangeira, efetivamente paga pelo passageiro e convertida na moeda corrente nacional à taxa de câmbio vigente, na data do pedido de reembolso.

§ 1º Se o reembolso for decorrente de uma conveniência do passageiro, sem que tenha havido qualquer modificação nas condições contratadas por parte do transportador, poderá ser descontada uma taxa de serviço correspondente a 10% (dez por cento) do saldo reembolsável ou o equivalente, em moeda corrente nacional, a US\$ 25.00 (vinte e cinco dólares americanos), convertidos à taxa de câmbio vigente na data do pedido do reembolso, o que for menor.

§ 2º O reembolso de bilhete adquirido mediante tarifa promocional obedecerá às eventuais restrições constantes das condições de sua aplicação.”

<sup>59</sup> CBA, art. 203.

<sup>60</sup> CBA, art. 205.

<sup>61</sup> CBA, art. 207.

<sup>62</sup> CBA, art. 213.

<sup>63</sup> Lei nº 11.182, de 2005:

No âmbito infra-legal, a matéria é objeto do “regulamento sobre alocação de frequências e designação de empresa brasileira para vôos internacionais regulares”, aprovado pela Resolução nº 20, de 2008, da ANAC. Segundo o regulamento, “o processo licitatório, para alocação de frequências, será realizado mediante audiência pública” (art. 8º), cabendo à Diretoria da Agência apreciar a “recomendação do Plenário, decorrente da audiência pública (art. 9º).

Com relação aos preços, não deveria mais haver um controle pela ANAC, uma vez que a Lei nº 11.182, de 2005, instituiu a liberdade tarifária, sem prever qualquer exceção para o transporte internacional (art. 49). A Agência, entretanto, manteve os controles de preços anteriormente existentes, possivelmente por adotar interpretação distinta, segundo a qual a liberdade tarifária aplicar-se-ia apenas nos serviços domésticos.

### Proposta de Reformulação

A aviação comercial apresenta-se como um mercado competitivo em todos os países em que foi desregulamentada. Há intensa competição entre as empresas, tanto no que diz respeito aos preços quanto do ponto de vista da qualidade do produto ofertado. Economias de escala não são significativas, exceto nas linhas pouco demandadas e não há custos irrecuperáveis (*sunk costs*)<sup>64</sup>. Existem, por outro lado, economias de rede. Quanto maior a malha de linhas detidas por uma empresa, maior é a facilidade em realizar conexões, o que lhe permite oferecer aos usuários uma ampla gama de destinos<sup>65</sup>.

Os efeitos positivos da desregulamentação (também chamada de “flexibilização”) foram sentidos no Brasil, a partir da década de 1990<sup>66</sup>. Apesar da falência ou recuperação judicial de empresas tradicionais, como Vasp, Transbrasil e Varig, o mercado tem se expandido, mediante a entrada de novas empresas e da expansão das já existentes.

No modelo anteriormente praticado, as tarifas eram tabeladas pelo DAC, que também limitava a possibilidade de descontos, e o mercado era segmentado, impedindo-se que empresas regionais explorassem rotas nacionais. A supressão dessas restrições propiciou a intensificação da concorrência entre as empresas, o que resultou em menores tarifas e maior oferta de assentos.

Até 2005, no entanto, quando foi criada a ANAC, a desregulamentação fora feita exclusivamente por normas infra-legais. O CBA fora elaborado em outro contexto e autorizava o DAC a modificar esse quadro discricionariamente.

É o que aconteceu em 2003, quando o Departamento passou a exercer um “controle de oferta”, a pretexto evitar uma suposta “competição predatória” e de assegurar

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

IX – regular as condições e a designação de empresa aérea brasileira para operar no exterior;

<sup>64</sup> Contribui para esse fato a possibilidade de prestação dos serviços com aeronaves adquiridas em regime de *leasing*, que não exige a imobilização de capitais requerida na hipótese de compra.

<sup>65</sup> O Acórdão nº 346, de 2008, do TCU contém uma análise detalhada da microeconomia do setor.

<sup>66</sup> A política de desregulamentação foi explicitada pelo Aviso nº 001/GM5/004, de 1992, do Ministro da Aeronáutica, que aprovou a “Política para os Serviços de Transporte Aéreo Comercial do Brasil”.

a sustentabilidade financeira das empresas estabelecidas. Descontos em passagens aéreas foram proibidos, assim como a entrada de novas empresas em rotas já atendidas. A importação de aeronaves foi condicionada à comprovação da existência de demanda para prestação do serviço<sup>67</sup>.

O episódio mais marcante foi a proibição pelo DAC de uma promoção da empresa Gol, em que bilhetes para diversos destinos eram vendidos a R\$ 50, em 2004<sup>68</sup>. O pano de fundo dessa política era a situação da Varig, que enfrentava graves dificuldades financeiras. Em diversas oportunidades o DAC esclareceu ao Congresso Nacional que seu objetivo era proteger essa empresa da concorrência, a pretexto de garantir o equilíbrio financeiro de um concessionário de serviço público.

Tal objetivo, entretanto, não encontra fundamento econômico ou jurídico. Em um mercado eficiente, os agentes econômicos devem sofrer os prejuízos decorrentes de seus erros e os benefícios decorrentes de seus acertos. Além disso, o que se garante a um concessionário é o equilíbrio econômico-financeiro de seu contrato, em caso de alteração unilateral de cláusulas pelo poder concedente, e não de seu balanço ou fluxo de caixa. O uso da regulação para finalidades não autorizadas em lei constitui desvio de finalidade<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Essa política foi veiculada pelas Portarias 243 e 731/GC5, de 2003, do Comandante da Aeronáutica. A Portaria nº 243 “dispõe sobre as medidas destinadas a promover a adequação da indústria de transporte aéreo à realidade do mercado”. Determinou ao DAC que promova a “adequação da oferta de transporte aéreo, feita pelas empresas aéreas, à demanda disponível no mercado” (art. 1º). As empresas foram “concitadas a desenvolver planos de racionalização de suas linhas, a serem elaborados em coordenação e com a colaboração do DAC” (art. 2º). A autorização para importação de aeronaves passou a sujeitar-se à “comprovação de real necessidade do requerente”.

A Portaria nº 731 “altera dispositivos da Política para os Serviços de Transporte Aéreo Comercial do Brasil”. Atribui ao órgão regulador uma “função moderadora, com a finalidade de impedir uma competição danosa e irracional, com práticas predatórias de conseqüências indesejáveis sobre todas as empresas”. Entende que “o excesso de oferta tem, normalmente, um impacto sério e adverso sobre a viabilidade econômica das operações”. Considera fundamental “evitar que um maior nível de competição entre operadores, via preços, comprometa sua saúde financeira e ocasione elevação do grau de concentração na indústria, ou que, contrariamente, as tarifas cobradas se mostrem abusivas em relação aos custos reais de operação, em função de práticas monopolísticas ou cartelizantes”. Nesse sentido, determina que se considere, quando da análise para a criação de novas empresas, “o comportamento e a especificidade do mercado em foco de atuação e a situação econômica das empresas existentes, principalmente quanto a compromissos assumidos”, que seja “evitada a superposição de linhas com proximidade de horários” e que seja mantido um “acompanhamento contínuo da evolução da estrutura de custos operacionais do setor, para coibir os abusos, a cartelização e o dumping”.

<sup>68</sup> A atuação do DAC encontrou resistência no Congresso Nacional e em órgãos públicos. Após audiências públicas na Câmara dos Deputados e do Senado, o Diretor-Geral do DAC foi substituído. O Senador Mozarildo Cavalcanti apresentou o Projeto de Decreto Legislativo nº 682, de 2004 destinado a sustar a Portaria nº 447/DGAC, de 2004, do DAC. Por entender que não houve infração à ordem econômica no caso, o CADE, acatando manifestação da SEAE, decidiu por arquivar o processo de Averiguação Preliminar (AP nº 08001.006298/2004-03). O Senador Hélio Costa apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 169, de 2004, para instituir a liberdade tarifária e reservar aos órgãos de defesa da concorrência a repressão a infrações contra a ordem econômica.

<sup>69</sup> Nesse sentido, o Senador Mozarildo Cavalcanti acionou o Tribunal de Contas da União, que fez uma auditoria específica sobre o assunto. No Acórdão nº 346, de 2008, o Tribunal concluiu que as concessões das empresas aéreas não preenchem os requisitos legais desse instituto jurídico e que a regulação praticada pelo DAC era inadequada.

A desregulamentação somente assumiu status legal com a lei de criação da ANAC, que consagrou as liberdades de vôo e tarifária, afastando a possibilidade de um retrocesso por parte do regulador<sup>70</sup>.

Mais importante que o número de empresas que atuam em determinado mercado é a contestabilidade, ou seja, a competição potencial pelo mercado. O principal fator determinante da contestabilidade é a facilidade com que novas empresas podem entrar e sair do mercado. Na ausência de custos irrecuperáveis, não há nenhum impedimento de ordem tecnológica para que a contestabilidade seja alta.

A contestabilidade do mercado brasileiro pode ser ampliada pela eliminação das barreiras institucionais à entrada de novos agentes econômicos, como a exigência de capital nacional, a vedação à cabotagem por empresas estrangeiras e a burocracia exigida para a abertura de novas empresas.

O regime jurídico da aviação comercial apresenta um excessivo número de etapas burocráticas, que podem ser drasticamente reduzidas.

### **Autorização de Funcionamento**

De início, poder-se-ia revogar a exigência de aprovação prévia do ato constitutivo da empresa (autorização de funcionamento jurídico) pela ANAC, como condição para o seu registro comercial. Trata-se de norma inócua, que não tem paralelo em nenhuma outra área da economia, e que não encontra qualquer justificativa. A própria constitucionalidade do dispositivo pode ser questionada, à luz do princípio da livre iniciativa econômica (arts. 1º e 170 da Constituição). A avaliação das condições técnicas de atuação da empresa, tais como oficinas de manutenção de aeronaves, é feita no âmbito da obtenção da CHETA, que deve ser mantida.

### **Concessão de Serviços Aéreos**

O segundo aspecto que demanda uma profunda reformulação diz respeito ao regime jurídico de prestação do transporte regular de passageiros. O instituto da concessão de serviço público, atualmente adotado, mostra-se inadequado à luz das liberdades de vôo e tarifária constantes da lei de criação da ANAC.

As atuais concessões já não apresentam, a rigor, nenhum elemento típico do instituto<sup>71</sup>.

Embora o objeto dos contratos seja o território nacional como um todo, é preciso obter uma autorização específica para cada linha que se pretenda explorar (HOTRAN). A concessão, por si só, não garante à empresa o direito de voar para nenhum destino em particular. As concessionárias também não têm nenhuma obrigação de prestar o serviço em condições anti-econômicas, tais como atuar em áreas de baixa densidade ou em horários

---

<sup>70</sup> O art. 49, § 2º, da Lei nº 11.182, de 2005, que foi vetado, autorizava a Agência a “estabelecer tarifas máximas ou mínimas para as linhas onde verificar irregularidade” uma vez constatado “aumento abusivo das tarifas ou práticas prejudiciais à competição”.

<sup>71</sup> A matéria é amplamente analisada no Acórdão nº 346/2008 do TCU.

noturnos. Não há bens reversíveis, que devam ser entregues ao poder público ao final do contrato. As aeronaves, que são, evidentemente, essenciais à prestação do serviço, são privadas e sequer pertencem às empresas aéreas, que as utilizam em regime de *leasing*. As tarifas são livres, devendo ser meramente registradas na agência reguladora.

Por ser a atividade prestada em regime de livre concorrência, não há qualquer garantia para o concessionário do equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Tanto os lucros quanto os prejuízos são do concessionário. Tanto é assim que várias empresas aéreas foram à falência ou deixaram de atuar nos últimos anos e nem por isso fazem jus a qualquer indenização.

Por fim, as concessões são outorgadas sem licitação ou mesmo qualquer procedimento para a caracterização de sua inexigibilidade ou dispensa.

Nas atuais condições, não há, portanto, como aplicar o regime jurídico das concessões às empresas aéreas. A rigor, a natureza jurídica dos serviços atuais já não é de concessão<sup>72</sup>.

Para que o instituto da concessão fosse adequadamente empregado, far-se-ia necessário alterar completamente o atual marco regulatório do setor, mediante o estabelecimento de linhas pelo poder público, que seriam exploradas em regime de monopólio, por empresas selecionadas mediante licitação. As linhas deficitárias seriam financiadas pelas lucrativas, nas quais o concessionário extrairia uma renda monopolista. Ao final dos contratos, as aeronaves e oficinas de manutenção reverteriam para o patrimônio público e eventuais investimentos não amortizados seriam indenizados<sup>73</sup>.

A adoção de um modelo como este representaria um retrocesso com relação à desregulamentação implantada a partir da década de 1990, que obteve excelentes resultados. A livre competição tem revolucionado a aviação em todo o mundo e é graças a ela que as tarifas caíram e o número de passageiros se expandiu.

A rigor, no modelo atual, a concessão é um documento inócuo, uma vez que as verdadeiras condições de prestação do serviço são definidas no âmbito das HOTRAN, que são autorizações para a exploração de linhas específicas. As HOTRAN são, de fato, indispensáveis, pois, a liberdade de voo é condicionada à disponibilidade de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, circunstância que precisa ser comprovada antes da sua outorga.

A única função relevante desempenhada pelas atuais concessões é a avaliação da condição econômica das empresas para a prestação do serviço, papel poderia ser melhor cumprido em uma etapa de habilitação prévia, no âmbito do procedimento de obtenção da HOTRAN.

Nesse novo modelo, que nada mais é que o reconhecimento do que já é praticado, o regime jurídico da aviação comercial seria o de atividade econômica, em substituição ao de

---

<sup>72</sup> É o que argumentou, sem sucesso, a Advocacia Geral da União nos processos em que empresas aéreas pediram indenizações pelo período em que as tarifas ficaram congeladas, em decorrência do Plano Cruzado. O STF considerou, entretanto, que havia concessão e condenou a União (RE 183180-4). Em acórdãos anteriores o tribunal qualificara, por outro lado, como permissão o regime de prestação de serviços aéreos (RE 36.076, RE 47.073 e RE 53.022).

<sup>73</sup> Um modelo semelhante a este constou do projeto de lei original de criação da ANAC, de autoria do Poder Executivo, mas foi suprimido no substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, que se transformou na lei em vigor. Deve-se notar que, se as aeronaves fossem bens reversíveis, haveria um desestímulo à sua manutenção nos últimos anos da concessão, o que poderia comprometer a segurança do transporte aéreo.

serviço público. Com isso, aplicar-se-iam os princípios da iniciativa privada, da livre iniciativa e da livre concorrência (art. 170 da Constituição). O fundamento para atuação do Estado seria o poder de polícia, que visa não ao direcionamento do mercado<sup>74</sup>, mas apenas a evitar prejuízo aos interesses coletivos (basicamente relativos à segurança operacional). O instituto adequado a esse novo modelo é o da autorização<sup>75</sup>, prevista na Constituição Federal e que já é empregado no âmbito das HOTRAN.

### Capital Estrangeiro

A limitação à participação de investidores estrangeiros no capital das empresas aéreas é comum em diversos países, mas não se justifica nos tempos atuais<sup>76</sup>.

Sua remoção eliminaria uma importante barreira à entrada de novas empresas no setor, o que contribuiria para aumentar a contestabilidade do mercado, aumentando a concorrência<sup>77</sup>. Além disso, facilitaria a integração entre vôos domésticos e internacionais, uma vez que a mesma empresa poderia realizar ambos os serviços, eliminando a necessidade das atuais alianças entre empresas.

Esclareça-se, ainda, que a nacionalidade do capital em nada altera o regime jurídico de prestação do serviço ou as prerrogativas decorrentes de eventual mobilização nacional, com o que ficam preservados os interesses estratégicos do País.

A rigor, pode-se considerar que a restrição aos capitais externos não foi sequer recepcionada pela Constituição de 1988. Ocorre que, embora tenha sido revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, é importante, pelos efeitos que gerou até aquela data, o seguinte artigo, relativo à “empresa brasileira de capital nacional”:

Art. 171. São consideradas:

I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de *pessoas físicas domiciliadas e residentes no País* ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§ 1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

<sup>74</sup> O planejamento estatal é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174 da Constituição).

<sup>75</sup> Outro exemplo de adoção desse mesmo regime é o da telefonia móvel pessoal (telefone celular), cuja exploração é livre, mas condicionada a autorização da ANATEL.

<sup>76</sup> Aos poucos, restrições desse tipo têm sido atenuadas ou revogadas em diversos países. No Chile, por exemplo, não há mais exigência de nacionalidade para o capital de empresas aéreas.

<sup>77</sup> Diversos projetos de lei, na Câmara e no Senado, propõem a revogação total ou a modificação da restrição ao investimento estrangeiro para 49% do capital das empresas aéreas. O PLS nº 184, do Senador Paulo Octávio, altera o limite para 49%. O PLS nº 258, de 2006, do Senador Tião Viana, PLS nº 259, do Senador Valdir Raupp, e o PLS nº 627, do Senador Gerson Camata, revogam a restrição.

I – conceder proteção e benefícios especiais *temporários* para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II – estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do “caput” se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de *pessoas físicas domiciliadas e residentes no País* ou entidades de direito público interno.

Esse artigo adotou como critério de nacionalidade da empresa a residência e domicílio no País das pessoas físicas controladoras de seu capital. Caso a empresa fosse de “capital nacional” admitia-se a concessão de proteção ou benefícios especiais, desde que *temporários*.

Com a revogação desse artigo, em 1995, passou a vigorar o entendimento de que não existe mais o conceito de “empresa brasileira de capital nacional”, mas apenas o de “empresa brasileira”, que é aquela constituída segundo as leis brasileiras, independentemente da nacionalidade do respectivo capital.

A Constituição prevê também a existência de uma lei ordinária que disponha sobre os investimentos de capital estrangeiro<sup>78</sup>. Tal dispositivo diz respeito ao regime geral do investimento estrangeiro no País, independentemente do setor da economia em que ocorra. Ele não pode servir de fundamento a leis específicas, que limitem ou impeçam o investimento em apenas determinados setores. Esse tipo de proteção às empresas de capital nacional estava previsto exclusivamente no art. 171, que foi revogado.

O regime a que se refere o art. 172 foi estabelecido pela Lei nº 4.131, de 1962, que “disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior”. Essa Lei considera estrangeiros os capitais “pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior” (art. 1º) e determina que lhes seja “dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdades de condições, sendo vedadas quaisquer discriminações não previstas na presente lei” (art. 2º). Segundo esta Lei, portanto, não é considerado estrangeiro o capital pertencente a empresa com sede no Brasil, independentemente da nacionalidade de seus acionistas.

O CBA, por outro lado, instituído em 1986, dois anos antes da promulgação da Constituição, restringe a participação de investidores estrangeiros a 20% do capital das empresas aéreas e adota como critério a nacionalidade dos sócios<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

<sup>79</sup> Art. 181. A concessão somente será dada à pessoa jurídica brasileira que tiver:

I - sede no Brasil;

II - pelo menos 4/5 (quatro quintos) do capital com direito a voto, pertencente a brasileiros, prevalecendo essa limitação nos eventuais aumentos do capital social;

Embora o DAC e posteriormente a ANAC apliquem o CBA até os dias de hoje, a constitucionalidade da restrição ao investimento estrangeiro é duvidosa, tendo em vista que os critérios adotados pelo Código diferem daqueles adotado pela Constituição e que sua vigência é por tempo indeterminado, e não temporária.

Segundo CBA, a 80% do capital da empresa aérea deve pertencer a “brasileiros”, ou seja, pessoas físicas de nacionalidade brasileira. O Art. 171 da Constituição, no entanto, definia como “empresa brasileira de capital nacional” aquela controlada por “pessoas físicas domiciliadas e residentes no País”. Os brasileiros a que se refere o CBA podem residir no exterior e eventualmente ter dupla cidadania, enquanto a Constituição considerava “nacional” o capital detido por estrangeiros residentes no Brasil.

Além disso, o art. 171 da Constituição referia-se ao “controle efetivo” da empresa, enquanto o CBA fixa um percentual específico que deve permanecer em mãos brasileiras. O “controle efetivo” era caracterizado como “a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades”. É possível que acionistas com 20% do capital de uma empresa detenham seu controle efetivo, bastando para isso que celebrem um acordo de acionistas com os demais acionistas<sup>80</sup>.

Conclui-se daí que, nessa matéria, o CBA não foi recepcionado pela Constituição de 1988. Tendo em vista que não há repristinação no direito brasileiro, a revogação do art. 171 da Constituição não teria o condão de restaurar a vigência de dispositivo por ele revogado<sup>81</sup>.

Outra questão diz respeito à constitucionalidade de norma que vier a ser editada futuramente. Trata-se de saber se a revogação do art. 171 resultou na vedação às hipóteses de proteção da “empresa brasileira de capital nacional” ou na mera desconstitucionalização da matéria. Um dos fatores a ser levado em consideração é o contexto da aprovação da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, que era o de modernização da Constituição, mediante a supressão de dispositivos de caráter nacionalista e estatizante. Corrobora esse entendimento a aprovação, no mesmo ano, da Emenda Constitucional nº 7, que eliminou restrições à atuação de pessoas e embarcações estrangeiras no transporte aquaviário. Atualmente, a única restrição ao capital estrangeiro admitida constitucionalmente diz respeito à propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 222).

Além disso, a Constituição garante aos estrangeiros residentes no País, *sem distinção de qualquer natureza*, o direito de propriedade (art. 5º, XXII). Proibir estrangeiros residentes no País de adquirir ações de uma empresa aérea importaria em

III - direção confiada exclusivamente a brasileiros.

Art. 182. A autorização pode ser outorgada:

I - às sociedades anônimas nas condições previstas no artigo anterior;

II - às demais sociedades, com sede no País, observada a maioria de sócios, o controle e a direção de brasileiros.

<sup>80</sup> Art. 118 da Lei nº 6.404, de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações.

<sup>81</sup> Repristinação é a restauração de lei revogada, em decorrência da revogação da lei que a revogara. Nos termos da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 1942), isso somente ocorre se houver previsão expressa:

Art. 2º .....

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.



estabelecer uma distinção com relação aos brasileiros, em matéria de direito de propriedade, o que não é admitido. Da mesma forma, a vedação a que estrangeiros exerçam funções de direção nas empresas aéreas (art. 181, III, do CBA) também é inconstitucional, uma vez que o inciso XIII do art. 5º também assegura aos estrangeiros residentes no País o “livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Conclui-se, portanto, que a discriminação de capitais segundo a sua nacionalidade é inconstitucional, não podendo a lei dispor em contrário.

Independente de sua constitucionalidade, a aplicação da restrição ao capital externo é bastante difícil no campo operacional. Pelo critério do CBA, nacionalidade do capital depende da nacionalidade dos acionistas. A rigor, o CBA não admite que os detentores dos 80% de capital nacional sejam pessoas jurídicas, uma vez que se refere a “brasileiros” (art. 181, II), cujas “qualificações e endereços” deverão ser remetidos, semestralmente, à autoridade aeronáutica (art. 185, I). O Código somente menciona as pessoas jurídicas quando trata dos acionistas estrangeiros (art. 181, § 4º).

Se forem aceitos como acionistas brasileiros pessoas jurídicas, a restrição poderá ser facilmente contornada, mediante a criação de uma empresa brasileira, que posteriormente adquira ações da empresa aérea. A ANAC, entretanto, aceita essa possibilidade e procura analisar a nacionalidade do capital da pessoa jurídica. Essa interpretação leva a uma regressão ao infinito, pois a empresa controladora da empresa aérea também pode ser controlada por outra empresa, e assim sucessivamente. Ainda assim, a ANAC teria que verificar a nacionalidade dos acionistas da última empresa dessa linha de controle.

Com relação às pessoas físicas, faz-se necessário aferir a nacionalidade de cada acionista, tarefa praticamente impossível quando se tratar de companhia anônima de capital aberto, como são as principais empresas no Brasil e no mundo. Deve-se notar, ainda, que nos dias atuais a nacionalidade de pessoas físicas é muito mais fluida do que foi no passado. Muitas pessoas nascem em um país e vivem em outro, fenômeno bastante acentuado entre brasileiros, muitos dos quais têm dupla nacionalidade.

A dificuldade em operacionalizar a restrição a capitais estrangeiros propicia a utilização de “laranjas”, ou seja, brasileiros que figuram com controladores de empresas aéreas, mas estão, por meio de contratos particulares, vinculados a investidores estrangeiros. Esse expediente, que não é explicitamente vedado pelo CBA, não apenas desmoraliza as instituições, mas também é um fator de risco para os investidores, uma vez que causa tumulto na governança corporativa da empresa<sup>82</sup>.

Alguns acordos bilaterais de transporte aéreo internacional autorizam as partes a restringir a nacionalidade das empresas que podem ser designadas para operar as linhas neles previstas. Nessa hipótese, a única prejudicada seria a própria companhia, mas não o País, que poderia facilmente designar outra empresa.

---

<sup>82</sup> É o que ocorreu por ocasião da venda da VarigLog. Os acionistas brasileiros não dispunham de capital próprio. Receberam um empréstimo bancário e asseguraram aos investidores estrangeiros uma opção de compra de suas ações por preço pré-fixado. Essa arranjo somente foi tornado público no âmbito de um processo judicial, no qual os investidores estrangeiros retomaram o controle da empresa.

## Cabotagem

A operação de linhas domésticas por empresas estrangeiras é vedada pelo CBA. Também essa regra é padrão internacional, embora não seja uma exigência de direito internacional. Alguns tratados têm criado, no entanto, áreas de “céus abertos”, em que empresas de quaisquer países signatários podem prestar serviços nos demais países. É o que ocorre, por exemplo, na União Européia, entre Austrália e Nova Zelândia e entre o Chile e alguns países asiáticos.

A Constituição é omissa com relação à cabotagem no transporte aéreo, mas autoriza explicitamente a cabotagem e a navegação interior por embarcações estrangeiras no transporte aquático (art. 178, parágrafo único)<sup>83</sup>. O legislador ordinário tem liberdade, portanto, para dispor sobre o assunto.

A hipótese de cabotagem tem sido tratada como uma “concorrência desleal” com as empresas brasileiras, que enfrentariam condições econômicas mais adversas que as estrangeiras, em áreas como tributação, taxas de juros e preço de combustíveis. Ainda que essas alegações sejam verdadeiras, esse fato não colocaria as empresas aéreas em situação distinta da que existe em todas as áreas da economia nas quais se admite a importação de bens.

A importação de serviços é menos comum que a de bens, mas nem por isso menos benéfica. O tema é objeto de negociações internacionais distintas das que envolvem o comércio exterior como um todo, em que cada país procura preservar e ampliar o mercado para suas empresas. Ao adotar como seus os interesses das empresas, entretanto, sacrifica-se o interesse dos consumidores, que é o que deveria prevalecer.

Do ponto de vista da aviação, a possibilidade de cabotagem seria benéfica para o País, pois eliminaria barreiras à entrada no mercado doméstico, aumentando a concorrência<sup>84</sup>. Diversas aeronaves, oriundas de vôos internacionais, ficam ociosas no território brasileiro. Ainda que realizem escalas em mais de uma cidade brasileira, não podem oferecer serviços exclusivamente entre elas. Outro exemplo são as aeronaves que chegam ao Brasil pela manhã e retornam aos seus países à noite, permanecendo estacionadas em aeroportos internacionais cujos pátios estão congestionados.

A permissão de cabotagem nos casos citados viabilizaria uma rápida ampliação da oferta. Além disso, uma vez autorizada a prática, é provável que haja uma reconfiguração das rotas internacionais, de tal modo a que sejam melhor exploradas as oportunidades comerciais decorrentes, o que permitiria uma ampliação ainda maior da oferta. Tanto o transporte doméstico quanto o internacional seriam beneficiados por reduções de tarifas, o que favoreceria o turismo receptivo.

A liberação de operações de cabotagem pode ocorrer gradualmente, por meio de medidas intermediárias. Assim, por exemplo, o Acordo de Fortaleza poderia ser

---

<sup>83</sup> Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.

<sup>84</sup> No Senado Federal, dois projetos dispõem sobre o assunto. O PLS nº 258, de 2006, libera a cabotagem em geral (9ª liberdade). Já o PLS nº 259, de 2006, permite sua prática apenas no âmbito de trechos domésticos de vôos internacionais (8ª liberdade).

aprofundado, mediante a transformação do território dos países signatários em uma área de “céus abertos”, a exemplo do que ocorre na União Européia. Outra possibilidade é a inclusão, no âmbito dos Acordos de Serviços Aéreos bilaterais, da oferta de serviços entre trechos domésticos de vôos internacionais (8ª liberdade).

### **Direitos dos Passageiros**

O regime jurídico do contrato de transporte aéreo em vigor deixa o passageiro em condição de grande vulnerabilidade perante as empresas aéreas. Os vôos podem ser atrasados em até quatro horas, sem qualquer penalidade. Após esse período, ou se houver cancelamento ou *overbooking*, o único direito do passageiro preterido é a restituição do que pagou pelo bilhete.

A instituição de uma multa em favor dos passageiros, em acréscimo ao reembolso já previsto, criaria um incentivo econômico para que as empresas aéreas se empenhassem em evitar esse tipo de incidente. A multa deveria ser paga de imediato, para o que deve haver um critério objetivo para sua fixação. Isso não impediria a empresa aérea de, nos casos de *overbooking*, buscar voluntários, que abririam mão de embarcar em troca de outros benefícios, o que já é permitido pela regulamentação infra-legal.

Com relação ao *no show*, norma infra-legal já permite que as partes instituem penalidades para o passageiro que não comparece para embarque. Seria conveniente, no entanto, que houvesse uma norma legal explícita sobre o assunto. A exigência de que o bilhete tenha validade de um ano restringe limita desnecessariamente a liberdade contratual e deve ser revogada. Assim sendo, nada impediria que, para determinados trechos, a consequência do *no show* fosse a perda de validade do próprio bilhete.

### **Serviços Internacionais**

A aviação internacional ainda está sujeita a um sistema de controle da oferta, contido nos acordos de serviços aéreos, que impede seu pleno desenvolvimento. Há linhas reservadas às empresas brasileiras que não são exploradas, ao mesmo tempo em que empresas estrangeiras querem mas não estão autorizadas a ampliar seus vôos para o Brasil. Além disso, vigora um piso tarifário, abaixo do qual não é permitida a venda de bilhetes. Esse piso é fixado a partir de um valor de referência divulgado pela IATA, sobre o qual a ANAC autoriza um desconto máximo.

Esse modelo protege as empresas brasileiras contra a concorrência, prejudicando os passageiros de ambos os países. Mais importante que garantir o lucro das empresas aéreas é oferecer passagens mais baratas para os passageiros brasileiros e dinamizar a economia por meio do turismo receptivo.

A desregulamentação da aviação internacional é mais complexa que a doméstica, por envolver interesses comerciais dos respectivos países. Apesar disso, ela tem avançado aos poucos em todo o mundo. No âmbito bilateral, pela adoção de regras menos restritivas para a oferta de serviços e para a fixação das tarifas. No âmbito multilateral, pela criação de áreas de “céus abertos”, no interior das quais vigora um regime análogo ao da aviação doméstica, o que poderia ser feito por meio de um protocolo adicional ao Acordo de

Fortaleza. A mera aplicação do Acordo, no entanto, já beneficiaria os Estados com fronteira internacional, pois favoreceria os vôos entre cidades próximas de países vizinhos, o que seria um importante fator de desenvolvimento.

A proteção atualmente existente às empresas brasileiras contra a concorrência das estrangeiras não se justifica. É recomendável, portanto, que os acordos bilaterais sejam revistos nesse sentido, sempre que houver reciprocidade por parte dos demais signatários. Além disso, no exercício das prerrogativas previstas nos atuais acordos, a ANAC deve evitar, sempre que possível, a imposição de limites à livre concorrência e à formação de preços<sup>85</sup>.

Enquanto permanecer o atual sistema de controle de oferta, faz-se necessário, instituir um procedimento impessoal para a designação das empresas brasileiras. A audiência pública prevista no regulamento aprovado pela Resolução nº 20, de 2008, da ANAC, não pode ser considerada um procedimento licitatório. Trata-se, na verdade, de um acordo entre o órgão regulador e as empresas aéreas, que, ao invés de favorecer a competição entre elas, induz à formação de um cartel.

Na ausência de uma norma específica, deve-se aplicar a Lei nº 8.987, de 1995, que trata das concessões de serviço público em geral. O critério da licitação deve ser o do menor valor da tarifa cobrada dos passageiros e, sempre que possível, deve-se designar mais de uma empresa por linha<sup>86</sup>. Além disso, dever-se-ia adotar o sistema de “dupla desaprovação”, em que as tarifas são livres, a menos que ambos os países a desaprovem.

## 3.2. Infra-estrutura Aeroportuária

### Modelo Atual

O sistema aeroportuário é tratado pelo CBA em seus arts. 26 a 46. O sistema é definido como o “conjunto de aeródromos brasileiros, com todas as pistas de pouso, pistas de táxi, pátio de estacionamento de aeronave, terminal de carga aérea, terminal de passageiros e as respectivas facilidades” (art. 26).

Todas as áreas destinadas a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves são consideradas **aeródromos**. Estes são considerados civis ou militares, conforme as aeronaves a que se destinem. Os aeródromos civis podem ser públicos ou privados.

Ao redor dos aeródromos há **zonas de proteção**, no interior das quais o uso do solo está sujeito a restrições quanto a edificações, instalações e “tudo o mais que possa embarçar as operações de aeronaves ou causar interferência nos sinais dos auxílios à radionavegação ou dificultar a visibilidade de auxílios visuais” (art. 43). Essas restrições constam de planos básicos, válidos para todos os aeródromos e de planos específicos para

<sup>85</sup> É o que tem ocorrido a partir de 2008, quanto o piso tarifário existente em várias rotas foi substancialmente rebaixado.

<sup>86</sup> Lei nº 8.987, de 1995, com redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998:

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

.....  
Art. 16. A outorga de concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica justificada no ato a que se refere o art. 5o desta Lei.

determinados aeródromos<sup>87</sup>. Esses planos, devem ser incorporados aos planos diretores municipais que tratam do urbanismo geral da cidade.

**Aeroportos** são “aeródromos públicos, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas” (art. 31, I). Sua operação e exploração constituem “atividade monopolizada da União” (art. 36, § 2º), que as pode realizar diretamente ou delegar aos Estados e Municípios, mediante convênio, ou à iniciativa privada, por concessão ou autorização (art. 36).

Os principais aeroportos do País são administrados pela Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (**INFRAERO**), que é uma empresa pública federal. Há, ainda, aeroportos administrados por Estados e Municípios, sendo que em dois casos<sup>88</sup> a gestão foi repassada a empresas privadas. Há, ainda, diversos aeródromos pequenos, de uso civil, administrados pela Aeronáutica.

A propriedade dos aeroportos é distinta da propriedade dos imóveis em que se situam. Eles são “universalidades”, equiparadas a bens públicos federais, denominadas “**patrimônio aeroportuário**”. Caso o aeroporto venha a ser desativado, os bens empregados na sua construção são restituídos aos proprietários, com as respectivas acessões (art. 38).

A **utilização de áreas do aeroporto** por empresas aéreas é dispensada de licitação. As benfeitorias são incorporadas ao imóvel, que é restituído após o final do contrato, cuja duração deve ser suficiente para amortizar os investimentos realizados (art. 40). Já o uso do espaço por lojas comerciais é oneroso e depende de licitação prévia (art. 41), vedada a aplicação do regime geral das locações urbanas (art. 42). Em ambos os casos, o regime adotado é o de concessão de uso de bem público<sup>89</sup>, que é remunerada por “preços específicos”<sup>90</sup>.

As áreas aeroportuárias são classificadas em Área Terminal de Passageiros (ATP), Área Edificada Externa (AEEEX) e Área Não Edificada (ANE). As atividades desenvolvidas nessas áreas são classificadas em quatro categorias. “Atividades administrativas indispensáveis” são os serviços públicos de apoio à aviação. “Atividades operacionais essenciais” são os serviços das empresas aéreas, para seu uso exclusivo. “Atividades operacionais acessórias” são os serviços auxiliares, o fornecimento de combustível de aviação e os serviços de manutenção de aeronaves. “Comerciais” são todas as demais atividades. O uso das áreas aeroportuárias depende da celebração de contratos de concessão de uso, mediante o pagamento de “preços específicos”. Esses preços são fixados segundo a categoria do aeroporto (1ª, 2ª, 3ª ou 4ª), a classificação da área ocupada (ATP, AEEEX ou ANE), do tipo atividade a ser desenvolvida e a metragem do empreendimento.

Os aeroportos podem ser usados por quaisquer aeronaves, “mediante ônus da utilização”, ou seja, pagamento de tarifas, cujos valores são fixados pela ANAC, tendo em

<sup>87</sup> A Portaria nº 1.141, de 1987, dispõe sobre Zonas de Proteção e aprova os Planos Básicos de Zona de Proteção de Aeródromos e Helipontos, Zoneamento de Ruído e Auxílios à Navegação Aérea.

<sup>88</sup> Porto Seguro e Cabo Frio.

<sup>89</sup> O PL nº 3.846, de 2000, que deu origem à Lei nº 11.182, de 2005, previa, para as empresas aéreas, o emprego da concessão de direito real de uso, que integraria o patrimônio de seu titular e poderia ser transferida a outra empresa aérea (art. 51, § 6º).

<sup>90</sup> A regulamentação do tema é feita pela Portaria nº 774/GM-2, de 1997, do Ministro da Aeronáutica, que “estabelece critérios e procedimentos para a utilização de áreas aeroportuárias, edificadas ou não, de instalações, de equipamentos, de facilidades e de serviços nos aeroportos e dá outras providência”.

vista as facilidades colocadas à disposição das aeronaves, dos passageiros ou da carga, e o custo operacional do aeroporto (art. 37).

A Lei nº 6.009, de 1973, que “dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos e das facilidades à navegação aérea”<sup>91</sup>, criou cinco **tarifas aeroportuárias**. A única paga pelo passageiro é a de embarque, devida pela utilização das instalações e serviços de despacho e embarque. Duas incidem sobre o proprietário ou explorador da aeronave: tarifa de pouso, decorrente da utilização das áreas e serviços relacionados ao pouso, rolagem e estacionamento da aeronave até três horas após o pouso; e a tarifa de permanência, decorrente do estacionamento da aeronave pelo período que exceder a três horas após o pouso. As outras duas incidem sobre o consignatário ou transportador, no caso de carga aérea em trânsito: tarifa de armazenagem, devida pelo armazenamento, guarda e controle de mercadorias nos armazéns de carga dos aeroportos; e tarifa de capatazia, devida pela movimentação e manuseio de mercadorias.

Sobre essas tarifas é cobrado, ainda, o Adicional de Tarifa Aeroportuária (**ATAERO**), que é de 50% sobre o respectivo valor, destinado “à aplicação em melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias e da rede de telecomunicações e auxílios à navegação aérea” (art. 1º, § 1º da Lei nº 7.920, de 1989). Do valor arrecadado sobre as tarifas aeroportuárias, 80% devem ser utilizados pela União e 20% devem ser repassados aos Estados, para aplicação em aeródromos constantes de seus planos aeroviários<sup>92</sup>. Sobre as tarifas de embarque internacional instituiu-se, ainda, outro **adicional**, sem denominação própria, que é repassado ao tesouro nacional para amortização da dívida pública federal<sup>93</sup>.

Os aeroportos são classificados, para fins de tarifação, em quatro categorias<sup>94</sup>. Em cada categoria, as tarifas são as mesmas<sup>95</sup>. As tarifas de embarque são fixadas por passageiro. As de pouso, por tonelada da aeronave. As de permanência, por tonelada.hora, no pátio de manobras e na área de estadia.

Os **aeródromos privados** são construídos, mantidos e operados por seus proprietários e não podem ser explorados comercialmente (arts. 30, § 2º, e 35).

É prevista, para os aeroportos congestionados, a adoção de um sistema de “**slots**”, em que horários de pouso e decolagem são atribuídos a empresas aéreas específicas<sup>96</sup>.

Os aeroportos são denominados “coordenados” quando “a demanda por facilidades excede as possibilidades aeroportuárias, causando saturação em determinadas faixas de horário e durante um período de tempo relevante”. Os demais, “não coordenados”, são

<sup>91</sup> Regulamentada pelo Decreto nº 89.121, de 1983. A cobrança das tarifas de embarque, pouso e permanência é objeto da Portaria nº 306/GC5, de 2003, do Comandante da Aeronáutica.

<sup>92</sup> Art. 1º da Lei nº 8.399, de 1992.

<sup>93</sup> Lei nº 9.825, de 1999.

<sup>94</sup> A Portaria ANAC nº 199/SIE, de 2007, classifica os aeroportos. A Portaria nº 905/DGAC, de 2005, do Diretor-Geral do DAC, estabelece o valor da tarifas.

<sup>95</sup> Excepciona-se o Aeroporto de Congonhas, para o qual foram fixadas tarifas específicas, por meio da Resolução nº 17, de 2008, da ANAC.

<sup>96</sup> A regulamentação dos slots é feita exclusivamente pela Resolução nº 2, de 2006, da ANAC, que “aprova o Regulamento Sobre a Alocação de Horários de Chegadas e Partidas de Aeronaves em Linhas Aéreas Domésticas de Transporte Aéreo Regular de Passageiros, nos aeroportos que menciona”. Estão sujeitos ao sistema de slots os seguintes aeroportos: Guarulhos (SBGR), Brasília (SBBR), Pampulha (SBBH), Santos Dumont (SBRJ) e Congonhas (SBSP), sendo que apenas no último foi aplicada a resolução.

aqueles “onde a capacidade de todos os sistemas é suficiente para o atendimento dos usuários”.

Nos aeroportos coordenados, a alocação de slots é feita em pares de pouso e decolagem, segundo duas grades de rodízio. As empresas já estabelecidas no aeroporto ficam com 4/5 dos slots, enquanto as empresas entrantes ficam com 1/5. As posições iniciais na grade de rodízio são estabelecidas por sorteio. As empresas melhor colocadas escolhem, sucessivamente, os pares de slots de sua preferência. Uma vez feita a escolha, a empresa passa para a última posição da grade. Após quatro escolhas feitas pelas empresas estabelecidas, passa-se à grade de entrantes. Depois de receber o terceiro slot, a entrante passa para a grade das estabelecidas.

As empresas podem trocar slots entre si “com a finalidade de otimizar suas operações e obter um melhor rendimento econômico ou técnico do serviço”. Essas trocas têm que ser autorizadas pela ANAC e tem que ser “um a um”, vedada a comercialização<sup>97</sup>. A empresa perde o slot se deixar de utilizá-lo por 30 dias ou não atingir índice de regularidade de 80% por 90 dias consecutivos<sup>98</sup>.

### **Proposta de Reformulação**

O sistema aeroportuário brasileiro é de boa qualidade. Todas as principais cidades dispõem de pelo menos um aeroporto, tendo havido significativa ampliação nos últimos anos. Constata-se, entretanto, um desequilíbrio entre demanda e oferta de infra-estrutura aeroportuária, uma vez que os principais centros distribuidores (Congonhas, Guarulhos e Brasília) estão congestionados, enquanto os demais aeroportos apresentam ociosidade.

O principal fator limitador do acesso das empresas aéreas aos mercados é a infra-estrutura aeroportuária, especialmente os aeroportos centrais (*hubs*), onde são feitas a maior parte das conexões. Essa circunstância é vantajosa para as empresas estabelecidas, que detém os respectivos *slots*. Como estes não podem ser vendidos ou alugados a novas empresas pelas atuais, aquelas dependem da desistência destas para ter acesso ao aeroporto.

Tendo em vista que as tarifas aeroportuárias não são específicas para cada aeroporto, não há incentivo ao uso dos aeroportos ociosos, nem desestímulo ao uso dos congestionados. O mesmo raciocínio se aplica aos horários dos vôos. Não há incentivo ao uso do aeroporto fora dos horários de pico, nos quais muitas vezes há ociosidade, inclusive nos aeroportos congestionados, uma vez que o dimensionamento da infra-estrutura é feito para os horários de pico.

A remuneração das concessões de uso das áreas aeroportuárias incide no mesmo equívoco. A adoção de uma tabela única, que trata fixa valor idêntico para os aeroportos de uma mesma categoria, impede o operador aeroportuário de se adaptar à realidade econômica de cada local.

Some-se a isso o fato de que um terço do que é pago a título de tarifas aeroportuárias (ATAERO) não chega ao operador aeroportuário. Com isso recursos gerados nos aeroportos centrais, que são os que mais demandam investimentos, são redistribuídos para outras finalidades. Trata-se de uma inconstitucionalidade, pois as tarifas

---

<sup>97</sup> Art. 38.

<sup>98</sup> Art. 4°.

somente podem ser destinadas a financiar os serviços efetivamente prestados. A imposição de uma prestação sem qualquer correspondência com os serviços é que caracteriza os tributos<sup>99</sup>, cuja instituição somente pode ocorrer por meio de lei complementar<sup>100</sup>.

A expansão dos aeroportos existentes também apresenta dificuldades de ordem urbanística. Os aeroportos centrais estão cercados pelo entorno urbano, o que dificulta sua expansão. Os aeroportos maiores, mais distantes dos centros, por sua vez, apresentam deficiências de articulação com o transporte urbano de massa, o que os torna inconvenientes para os passageiros. Trata-se de equipamentos afastados do centro urbano, cujo acesso é feito por via rodoviária, sujeita a congestionamentos de trânsito.

A integração dos aeroportos com o tecido urbano é fonte de diversos problemas. O ruído aeronáutico é incômodo para os vizinhos, o que eventualmente leva à cessação das atividades no período noturno. O descontrole no uso do solo leva à construção de edificações em desrespeito aos planos de proteção dos aeroportos, que passam a ser obstáculos a serem evitados pelas aeronaves. O entorno de muitos aeroportos é destinado ao uso residencial, quando seriam mais adequados os usos industrial e comercial, voltados para atividades complementares da cadeia logística. A inadequada disposição final de resíduos sólidos e a existência de rádios piratas na proximidade dos aeroportos representam risco para a segurança da aviação, uma vez que o lixo atrai aves que podem se chocar com as aeronaves e as rádios provocam interferência nas frequências de uso privativo do controle de tráfego aéreo, prejudicando a comunicação entre controladores e pilotos.

Contribui para esse quadro o fato de que as decisões da INFRAERO não são negociadas com os estados e municípios, responsáveis pelo transporte e pelo planejamento urbano nas grandes cidades.

Outro fator de ineficiência na provisão de serviços aeroportuários é a administração dos principais aeroportos pela INFRAERO. Essa empresa pública obedece a diretrizes políticas, ao invés de econômicas, em sua atuação. Privilegiam-se investimentos em terminais de passageiros, que têm maior visibilidade, com relação às pistas de pouso, taxiamento e pátios de estacionamento de aeronaves. As despesas de conservação e manutenção são sacrificadas com relação aos novos investimentos, que propiciam inaugurações.

A distribuição regional dos investimentos também é distorcida, provocando uma alocação de infra-estrutura excessiva em diversas cidades, que permanece ociosa, por falta de demanda, enquanto faltam recursos para a expansão onde a infra-estrutura é escassa, como o terminal São Paulo.

Resulta daí um conjunto de aeroportos deficitários, cujas receitas são insuficientes para dar conta da manutenção de suas atividades, pois não há, nem nunca houve, demanda para os investimentos que lá foram realizados. O financiamento dessas despesas é feito pela redistribuição dos recursos arrecadados nos aeroportos congestionados, que financiam os demais. Assim, recursos são drenados para fora dos aeroportos onde eles seriam mais

---

<sup>99</sup> Nos termos do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 1966, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (art. 3º).

<sup>100</sup> Constituição Federal: Art. 154. A União poderá instituir: I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição.



necessários, no que pode ser caracterizado como um perverso sistema de subsídios cruzados.

A ocupação de cargos por influência política é um fator não apenas de ineficiência, pelo empreguismo, mas também de favorecimento à corrupção, pois o enorme volume de recursos movimentados atrai a cobiça de grupos políticos interessados em possíveis fontes de financiamento de suas campanhas<sup>101</sup>.

Por deter a INFRAERO um monopólio sobre principais aeroportos do País, não há incentivos à melhoria da produtividade e do aperfeiçoamento tecnológico. Não há tampouco uma individualização nas finanças de cada aeroporto, pois eles não têm personalidade jurídica própria.

O caráter estatal da empresa também dificulta sua regulação pela ANAC, uma vez que seus dirigentes têm influência política e a agência é vulnerável a injunções do Ministério da Defesa. Além disso, penalidades de natureza financeira, como multas, dificilmente afetarão os incentivos da empresa, pois onerarão exclusivamente à União, sua única acionista.

A influência política da INFRAERO também lhe tem permitido reter uma parcela excessiva das tarifas TAN e TAT, que se destinam a remunerar o controle do tráfego aéreo, realizado principalmente pelo DECEA<sup>102</sup>.

A exemplo do que já ocorreu em outros setores de infra-estrutura, a gestão do sistema aeroportuário deve ser repassada à iniciativa privada. Diversos benefícios decorreriam dessa providência: mais investimentos, substituição do fisiologismo por uma administração técnica, busca constante de novas oportunidades de negócio e de tecnologias mais eficientes.

Tanto a concessão quanto a autorização podem ser empregadas para a delegação dos aeroportos à iniciativa privada<sup>103</sup>, independentemente de mudanças no CBA. É importante também liberar a exploração comercial dos aeródromos privados, atualmente vedada<sup>104</sup>.

Para que isso ocorra, entretanto, é preciso que seja montado um marco regulatório adequado, que alinhe os interesses da empresa prestadora com os dos passageiros. Não há porque se adotar um único modelo para todo o País. A adoção de mais de um arranjo institucional permitiria que se fizesse uma comparação do respectivo desempenho, de tal modo a incentivar a disseminação daqueles que se revelassem mais vantajosos. A melhor forma de alcançar essa diversidade institucional é fazer uso da federação, mediante delegação de aeroportos para os Estados e Município<sup>105</sup>.

Embora sejam monopólios naturais, o poder de mercado dos aeroportos não é absoluto. Pode haver concorrência entre aeroportos próximos ou entre centros de distribuição (*hubs*).

---

<sup>101</sup> Relatório da CPI do Apagão Aéreo.

<sup>102</sup> Acórdão do TCU.

<sup>103</sup> Art. 36, IV, do CBA.

<sup>104</sup> Art. 30, §2º do CBA.

<sup>105</sup> Para tanto, os aeroportos deveriam ser incluídos entre os equipamentos federais cuja administração e exploração pode ser delegada aos Estados e Município, mediante alteração da Lei nº 9.277, de 1996.

Condição indispensável à competição é a transformação dos aeroportos em empresas independentes, que busquem maximizar a sua lucratividade<sup>106</sup>. O primeiro passo nesse sentido é a individualização jurídica de cada aeroporto, ou seja, sua transformação em uma pessoa jurídica própria, diretriz que consta da Lei nº 5.862, de 1972, que autorizou a criação da INFRAERO, mas não foi posta em prática<sup>107</sup>.

O regime jurídico do operador aeroportuário deve ser de direito privado, com as restrições, no caso da INFRAERO, decorrentes de sua condição de integrante da administração indireta. A exploração das áreas comerciais (*aeroshoppings*) que deve ser regida pela legislação geral de locações urbanas. Operadores aeroportuários privados teriam grande flexibilidade para gerenciar esses aluguéis comerciais, cuja receita pode desempenhar um papel maior no financiamento do aeroporto.

As receitas de cada aeroporto devem remunerar o respectivo operador, a fim de que este tenha interesse em ampliá-las. Também devem ser eliminados todos os adicionais tarifários existentes, que drenam recursos para fora do aeroporto onde são gerados<sup>108</sup>. O financiamento de empreendimentos e atividades deficitários deve se dar pelo orçamento geral da União.

Outro fator determinante para o poder econômico dos aeroportos é a sua quantidade. Quanto mais aeroportos houver em uma mesma região, maior será a concorrência entre eles. Nesse sentido, é importante que haja liberdade para a construção de novos aeroportos, sempre que houver investidores interessados, respeitadas eventuais restrições urbanísticas e ambientais. Tais empreendimentos poderiam ter origem nos estados e municípios, em parceria com investidores privados.

A exemplo do que ocorre em outros países, aeroportos situados a uma distância média dos grandes centros cobrariam tarifas mais baixas, voltadas para empresas de baixo custo, que exploram o segmento de mercado composto por passageiros sensíveis ao preço (basicamente turistas). Isso contribuiria para descongestionar os aeroportos centrais, que, por serem mais caros, seriam utilizados principalmente por passageiros sensíveis ao tempo, como executivos.

A atual tabela de fixação das tarifas deve ser revogada e substituída por um processo individualizado de regulação de cada aeroporto. Os mais demandados devem ter tarifas mais caras e os que se encontram ociosos, mais baratas. Também deve ser feita uma diferenciação de tarifas conforme o horário de uso. Pousar ou decolar em horário de pico deve ser mais caro que fazê-lo nos demais horários<sup>109</sup>. O mesmo se aplica à remuneração pelo uso das áreas aeroportuárias, que não pode ser padronizada para todo o País.

Na ausência de tarifas e preços específicos individualizados, é impossível saber quais aeroportos são verdadeiramente deficitários. Alguns dos que estão ociosos, por exemplo, poderão ser mais demandados caso baixem suas tarifas, o que pode resultar em maiores receitas.

---

<sup>106</sup> Discordamos, portanto, das propostas que buscam reunir os aeroportos em lotes, seja por critério regional, seja por critério econômico, para concessão à iniciativa privada.

<sup>107</sup> “Art. 3º. Para a realização de sua finalidade, compete, ainda, à INFRAERO:

VII - promover a constituição de subsidiárias para gerir unidades de infra-estrutura aeroportuária cuja complexidade exigir administração descentralizada;”

<sup>108</sup> É o que propõem o PLS nº 704, de 2007, da CPI do Apagão Aéreo, e o PLS nº 341, de 2006, do Senador Eduardo Azeredo.

<sup>109</sup> PLS 704, de 2007.

É preciso, ainda, agilidade para readequar a estrutura tarifária às mudanças do mercado aéreo, que podem ser muito rápidas. Além de sazonalidades previsíveis, como os períodos de férias, fatores externos, como o terrorismo, condições climáticas ou a conjuntura econômica influenciam diretamente a demanda por transporte aéreo, o que deve se refletir nas tarifas.

Nos aeroportos congestionados, deve ser adotado um sistema de alocação de *slots* que equilibre oferta e demanda. A instituição de direitos de propriedade sobre os *slots*, que possam ser livremente negociados entre as empresas aéreas é o melhor modelo para alcançar esse objetivo, pois cria um sistema de incentivos para que esses horários sejam utilizados pelas empresas que lhes possam dar melhor proveito. No sistema atual, a empresa detentora de um *slot* não internaliza seu custo de oportunidade. Ainda que não o esteja utilizando, não tem interesse em cedê-lo a outra empresa, pois o *slot* não pode ser negociado. O *slot* somente pode ser adquirido mediante a aquisição da própria empresa que o detenha, o que contribui para a concentração do mercado. Caso houvesse um mercado secundário, as empresas mais eficientes poderiam comprar os *slots* das demais, otimizando o uso dos aeroportos.

É importante que a propriedade original dos *slots* seja do operador aeroportuário, para que os recursos oriundos de sua colocação no mercado revertam para o próprio aeroporto. Com isso, cria-se um incentivo ao investimento privado na expansão dos aeroportos congestionados<sup>110</sup>. Os *slots* devem ser alienados em leilões, de tal modo a assegurar igualdade de condições entre todas as empresas aéreas para a sua aquisição<sup>111</sup>. Eventuais abusos na apropriação de *slots* estarão sujeitos ao controle do sistema brasileiro de defesa da concorrência, como ocorre com qualquer outro insumo essencial a uma atividade econômica<sup>112</sup>.

O modelo de financiamento dos aeroportos deve incorporar além das tarifas, recursos oriundos da venda de *slots* e receitas comerciais, originárias do aluguel de lojas e espaços para locadoras de veículos, estacionamento, etc. Uma forma de regulação que contempla essa orientação é a fixação de um teto de receitas (*revenue cap*), ao invés de um teto de tarifas (*price cap*), atualmente praticado em outras áreas objeto de concessão à iniciativa privada. Nesse modelo, é fixado um montante global que pode ser arrecadado pelo operador, mas este tem liberdade para fixar as tarifas e os preços dos produtos e serviços que oferece ao mercado, sejam eles de natureza aeronáutica ou não. O operador pode alterar livremente os preços e tarifas, adequando-os a variações na demanda, desde que a arrecadação total não ultrapasse o valor fixado pela agência reguladora<sup>113</sup>.

<sup>110</sup> Nesse sentido dispôs o Projeto de Lei do Senado nº 703, de 2007, da CPI do Apagão Aéreo.

<sup>111</sup> O § 2º do art. 48 da Lei nº 11.182, de 2005, que foi vetado, garantia às atuais concessionárias os *slots* de que eram detentoras. Segundo as razões de veto oferecidas pelo Ministério da Fazenda, o dispositivo “restringiria a participação de novas empresas, na medida em que estabelece política de conservação de *slots*, tratando-os como ‘direito adquirido’ das empresas atuais. Tal fato claramente dificulta o acesso aos aeroportos pelas novas empresas, diminuindo a competitividade e a isonomia que deveria haver no setor (...) prejudicando a concorrência, o desenvolvimento do setor e, em última instância, todos os usuários do transporte aéreo” (Mensagem nº 632, de 2005).

<sup>112</sup> Nesse sentido, o CADE discute, no âmbito da análise da compra da VARIG pela GOL, a hipótese de determinar a devolução à ANAC de parte dos *slots* no aeroporto de Congonhas, para evitar uma excessiva concentração de mercado.

<sup>113</sup> OCDE (1998).

### 3.3. Infra-estrutura Aeronáutica

#### Modelo Atual

A infra-estrutura aeronáutica é tratada, no CBA, como Sistema de Proteção ao Vôo, que visa à regularidade, segurança e eficiência do fluxo de tráfego no espaço aéreo. Abrange as atividades de controle de tráfego aéreo; telecomunicações aeronáuticas e dos auxílios à navegação aérea; meteorologia aeronáutica; cartografia e informações aeronáuticas; busca e salvamento; inspeção em vôo; coordenação e fiscalização do ensino técnico específico; e supervisão de fabricação, reparo, manutenção e distribuição de equipamentos terrestres de auxílio à navegação aérea (art. 47).

O controle de tráfego aéreo é o principal serviço prestado às empresas aéreas pela infra-estrutura aeronáutica, pelo qual se mantém contato direto com a aeronave e acompanhamento de seus movimentos, provendo informações seguras e confiáveis, ensejando as melhores rotas, otimizando o fluxo do tráfego e facilitando as operações de decolagem, subida, vôo em rota, descida e pouso.

O controle de tráfego aéreo é realizado principalmente pela Aeronáutica, por meio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA). A INFRAERO presta o serviço em alguns dos aeroportos que opera<sup>114</sup>.

A infra-estrutura aeronáutica é financiada por duas Tarifas de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota, que incidem sobre o proprietário ou explorador da aeronave<sup>115</sup>:

- Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea (TAN), devida pela utilização dos serviços de informações aeronáuticas, tráfego aéreo, meteorologia, facilidades de comunicações, auxílio à navegação aérea e outros serviços auxiliares de proteção ao vôo; e
- Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios Rádio e Visuais em terminal de tráfego aéreo (TAT), devida pela utilização dos serviços de tráfego aéreo, facilidades de comunicações, auxílio para aproximação, pouso e decolagem em áreas terminais de tráfego aéreo.

As tarifas são fixadas pela Aeronáutica e variam conforme o peso máximo de decolagem da aeronave, a natureza do vôo (doméstico ou internacional) e a distância sobrevoada<sup>116</sup>. Seu recolhimento é feito pela INFRAERO, que retém uma parte e repassa outra para o Comando da Aeronáutica.

Praticamente todo o território nacional está coberto por rádio e radares, que são gradualmente modernizados. Tem havido, entretanto, uma significativa evasão de profissionais, que o DECEA não tem sido capaz de repor. Além disso, restrições

<sup>114</sup> Essa função era anteriormente desempenhada pela empresa Telecomunicações Aeronáuticas S.A. (TASA), (cuja criação foi autorizada pelo Decreto-Lei nº 107, de 1967), que foi incorporada à INFRAERO (Decreto nº 1.691, de 1995).

<sup>115</sup> As tarifas aeronáuticas foram instituídas pelo Decreto-Lei nº 1.896, de 1981, que “dispõe sobre a utilização de instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea”.

<sup>116</sup> Art. 5º do Decreto nº 86.864, de 1982, que regulamenta o Decreto-Lei. O cálculo das tarifas é detalhado pela Portaria nº 638/GM5, de 1988.

orçamentárias têm impedido não apenas a expansão do sistema, mas também a sua manutenção.

A gestão do controle de tráfego aéreo pelo Comando da Aeronáutica protege esse setor de influências políticas indesejáveis. Prevaecem as considerações de ordem técnica e há um planejamento de longo prazo<sup>117</sup>.

Sua inserção no âmbito de uma organização cuja missão maior é de outra natureza (defesa nacional), entretanto, também gera distorções na alocação de recursos.

Um primeiro aspecto diz respeito ao fato de que a infra-estrutura de defesa aérea é financiada com recursos provenientes das tarifas aeronáuticas, quando estas deveriam financiar exclusivamente o serviço de controle do tráfego aéreo. Embora haja uma integração entre ambas as atividades no âmbito do DECEA, na prática há profissionais e equipamentos dedicados exclusivamente à defesa aérea, que não atuam no controle do tráfego aéreo.

Outra possível fonte de distorção na alocação dos recursos é a prevalência dos objetivos militares, de defesa aérea, sobre os objetivos civis, de controle do tráfego. A estrutura do CINDACTA IV, que cobre a região amazônica, é muito onerosa com relação à densidade de transporte aéreo existente e justifica-se principalmente pela função de vigilância do espaço aéreo. Enquanto isso, as unidades responsáveis pelas regiões de tráfego mais intenso estão sobrecarregadas, demandando investimentos em equipamentos e recursos humanos.

Também aqui se verifica a existência de um perverso sistema de subsídios cruzados, em que tarifas cobradas de empresas privadas são empregadas no financiamento de despesas de natureza militar. A defesa aérea certamente é uma função essencial à soberania nacional. Seu financiamento, entretanto, deve ser feito, como o de todas as demais atividades militares, pelo orçamento da União e não por tarifas decorrentes da prestação de um serviço público distinto.

A prevalência dos objetivos militares sobre os civis também se verifica na alocação de recursos humanos. Embora haja uma carreira civil criada, no âmbito do Comando da Aeronáutica, para o controle do tráfego aéreo (Grupo DACTA), o órgão não promove concursos para o seu preenchimento, preferindo formar sargentos controladores.

A inclusão do controle de tráfego na estrutura da Aeronáutica cria uma rigidez administrativa, que impede a adoção de organogramas e políticas de recursos humanos específicas para o setor.

A política remuneratória é única para todas as forças armadas. Não há como adotar um plano de carreira exclusivo para os controladores, distinto das demais carreiras militares. O controle de tráfego aéreo é uma especialização da carreira de sargento. Todos os sargentos recebem idêntica remuneração (com exceção de eventuais gratificações temporárias), não apenas na Aeronáutica, mas no Exército e na Marinha. O integrante de uma patente não pode receber remuneração maior que a das patentes superiores. É impossível, portanto, conceder aos sargentos controladores um aumento sem fazer o mesmo com todas as carreiras militares.

---

<sup>117</sup> Trata-se do Plano de Desenvolvimento Estratégico do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (PDCEA). O documento recebeu a classificação de “reservado”, razão pela qual não é de acesso público.

O contingente de controladores militares é definido pelo Comando, dentro do efetivo total de sargentos autorizado em lei. Não há uma previsão legal do número de sargentos controladores. Para ampliar o número de controladores, portanto, a Aeronáutica precisa sacrificar as demais áreas, propriamente militares. A qualquer momento é possível, ainda, deslocar um sargento controlador para funções diversas do controle de tráfego aéreo.

Tanto em sua formação quanto no próprio exercício de suas funções, o sargento controlador está obrigado a uma série de compromissos militares, que absorvem seu tempo.

Outros aspectos próprios à organização e à cultura militar prejudicam a o funcionamento do setor. Há uma rígida separação entre oficiais e graduados, que são carreiras distintas. Os controladores propriamente ditos são sargentos e seus dirigentes, oficiais. Um controlador jamais chegará a dirigir a unidade em que trabalha, o que contribui para desestimular a carreira.

Na carreira de oficial da aeronáutica, não há uma especialização formal em controle do tráfego aéreo, embora haja profissionais com vasta experiência no setor. É comum que oficiais designados para dirigir uma unidade de controle do tráfego não tenham experiência prévia no setor, o que prejudica a sua liderança entre os sargentos.

A vinculação da função de controlador à Aeronáutica dificulta a atração de profissionais vocacionados, uma vez que afasta interessados que não têm interesse na carreira militar. Isso desestimula a criação de escolas privadas, que poderiam formar candidatos a uma carreira civil.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à forma como os princípios da hierarquia e da disciplina se manifestam nas forças armadas. A cultura de obediência rígida dificulta o diálogo e o fluxo de informações de baixo para cima, condição essencial para a gestão e o planejamento de qualquer organização. A contestação de ordens é sempre interpretada como insubordinação, assim como qualquer reclamação sobre condições de trabalho ou equipamentos. É mal vista nas forças armadas a recusa de uma missão, ainda que os recursos disponíveis sejam insuficientes. Resulta desse quadro que os controladores que estão diante dos consoles, orientando diretamente os pilotos, que têm a maior responsabilidade no sistema, de cujas decisões dependem as vidas de passageiros e tripulantes, são os que têm menor liberdade de decisão.

Essa cultura revela-se preocupante em um quadro como o da aviação civil atual, em que há, reconhecidamente, uma carência de infra-estrutura aeronáutica, notadamente no que diz respeito aos recursos humanos, nas áreas de maior concentração de tráfego aéreo. Há um incentivo para que os controladores existentes administrem, sem reclamar, um volume crescente de tráfego, quando eles deveriam ser os primeiros a informar ao sistema da saturação de sua capacidade. Essa informação deveria ser rapidamente transmitida aos escalões superiores do DECEA, a fim de que este solicitasse à ANAC uma redução nas linhas autorizadas (HOTRAN). Na ausência desse fluxo de informações de baixo para cima, a agência, que é quem pode tomar, no curto prazo, uma providência para reequilibrar oferta e demanda, não tem como atuar.

No âmbito da discricionariedade técnica de que dispõe no exercício da sua função, o controlador tem que decidir entre gerenciar um número excessivo de aeronaves, a fim de manter o fluxo normal de tráfego, ou aumentar o espaçamento entre as aeronaves. No primeiro caso, compromete-se a segurança; no segundo, a pontualidade e o conforto dos passageiros. A mudança de atitude dos controladores após o acidente de agosto de 2006

com relação a este dilema certamente foi uma das causas do “apagão aéreo” ocorrido em 2007.

Outra característica na cultura militar é a preocupação em manter o sigilo das informações. Trata-se de procedimento indispensável à realização de funções propriamente militares, mas contrário ao que se espera do poder público na esfera civil, onde a transparência tem que ser a norma. Um exemplo claro dessa contradição é o fato de que o Plano de Desenvolvimento Estratégico do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (PDCEA), principal documento do setor recebeu a classificação de “reservado”, o que impede sua divulgação não apenas na sociedade civil, mas também entre os demais órgãos públicos com os quais o Departamento interage.

### **O Sistema CNS/ATM**

A tecnologia de controle de tráfego aéreo está em processo de transição em escala global. Sob a direção da OACI, está sendo desenvolvido um sistema baseado em satélites, denominado CNS-ATM (Communications, Navigation, Surveillance Systems – Air Traffic Management)<sup>118</sup>.

O novo sistema adota uma constelação de satélites como suporte tecnológico, em lugar dos atuais radares terrestres. Seu funcionamento depende da emissão de sinais pelas aeronaves, contendo informações sobre sua localização, que são retransmitidos pelos satélites para unidades em terra e para as próprias aeronaves.

Os radares primários, atualmente empregados, emitem um sinal, que é refletido pela aeronave. Os radares são necessários à defesa aérea, cujo sucesso não pode depender da colaboração de uma aeronave inimiga. Já o sistema baseado em satélites não apresenta interesse militar, pois dependem dessa colaboração voluntária<sup>119</sup>. Os atuais equipamentos baseados no solo serão gradualmente desativados.

O sistema permitirá que todo o globo terrestre seja monitorado. Além disso, ampliará a digitalização e a automação de processos, tornando a aviação mais precisa e segura. O resultado será um aumento na capacidade do espaço aéreo, cujo uso não mais estará limitado às atuais aerovias. Em consequência, haverá maior flexibilidade na escolha das rotas, o que permitirá a escolha de trajetórias mais diretas entre origem e destino, o que contribuirá para reduzir atrasos, economizar combustíveis e diminuir a poluição.

No novo sistema, a comunicação será principalmente de dados, ficando a voz apenas como um instrumento auxiliar, para situações de emergência<sup>120</sup>. A maior parte da troca de dados dar-se-á automaticamente, entre computadores da aeronave e do controle de tráfego. Com isso, a troca de informações será muito mais precisa, independente da pronúncia, do vocabulário e da proficiência em língua inglesa dos interlocutores.

A navegação terá por base o Sistema Global de Navegação por Satélite (Global Navigation Satellite System – GNSS), que cobrirá todo o globo terrestre com alta

---

<sup>118</sup> Sistemas de Comunicações, Navegação e Vigilância - Gestão do Tráfego Aéreo.

<sup>119</sup> Em depoimento à CPI do Apagão Aéreo do Senado Federal, representantes da Aeronáutica manifestaram a disposição da Instituição em passar a gestão do sistema CNS-ATM aos civis.

<sup>120</sup> As informações seguintes foram obtidas a partir do documento “O que é o CNS/ATM”, disponível no site do Ministério da Defesa.

precisão<sup>121</sup>. Os sinais provenientes dessas constelações serão amplificados por Sistemas Espaciais de Amplificação (Space Based Augmentation Systems – SBAS), de âmbito regional<sup>122</sup>. A rede de satélites é superior aos sistemas baseados em terra tanto em precisão quanto em economia, pois permite a cobertura de áreas remotas e inóspitas sem custo adicional. Os equipamentos terrestres são vulneráveis a fatores climáticos e à topografia do terreno, o que não ocorre com os satélites.

A vigilância obedecerá ao conceito de Vigilância Dependente Automática (Automatic Dependent Surveillance – ADS), segundo o qual toda aeronave transmitirá, automática e continuamente, dados sobre posição, velocidade, meteorologia e manobras, que serão processados pelos sistemas de controle de tráfego aéreo, à semelhança dos atuais radares secundários. Além do sistema de controle de tráfego, as próprias aeronaves receberão os sinais emitidos e seus computadores identificarão eventuais riscos de colisão e indicarão aos pilotos as providências necessárias para evitá-la.

Em substituição ao atual conceito de “controle”, será adotado o de “gerenciamento” do tráfego aéreo (Air Traffic Management – ATM), que abrange, além do controle em sentido estrito, a gerência de fluxo de tráfego aéreo e a gerência do espaço aéreo.

A implementação do sistema CNS-ATM obedece a um Plano Global (Global Air Navigation Plan – GANP), aprovado pelo conselho da OACI<sup>123</sup>. Pretende-se que o sistema esteja amplamente implantado até 2020. Além dos investimentos públicos, será preciso que também as aeronaves privadas sejam adaptadas ao sistema, o que atualmente já ocorre nas principais rotas internacionais.

A conformação institucional do sistema ainda não está concluída. O aspecto mais controverso diz respeito à operação da constelação de satélites (GNSS). Em 1998, a OACI aprovou, por meio da Resolução 34/1 da Assembleia Geral, a “Carta dos Direitos e Obrigações dos Estados em relação aos serviços GNSS”, que consagrou os princípios de acessibilidade universal, continuidade, precisão, confiabilidade e integridade e reconheceu a responsabilidade e a soberania dos Estados. A OACI entendeu ser desnecessário adotar uma nova convenção internacional sobre o assunto. A Convenção de Chicago, complementada por resoluções da assembleia da OACI e contratos internacionais entre as partes envolvidas são a base jurídica do sistema<sup>124</sup>. Incentiva-se a formação de acordos regionais compatíveis com o modelo global. Os países foram agrupados em Grupos Regionais de Planejamento e Implementação, que são responsáveis pela gestão do sistema.

A implantação do sistema CNS-ATM já foi iniciada no Brasil, sob a responsabilidade do DECEA. Até o final de 2008 deverá entrar em funcionamento um novo centro de controle, denominado ACC Atlântico, situado no Recife, que monitorará as rotas oceânicas com o Continente Europeu.

---

<sup>121</sup> Há atualmente três constelações de satélites em operação: GPS (Global Positioning System), dos Estados Unidos; GLONASS (Global Orbiting Navigation Satellite System), da Rússia; e Galileo, da União Européia.

<sup>122</sup> Os sistemas de amplificação existentes são os seguintes: WAAS (Wide Área Augmentation System), dos Estados Unidos; EGNOS (European Geo-Stationary Navigation Overlay System), da Europa; MTSAT, do Japão; e GAGAN (GPS aided Geo Augmented Navigation), da Índia.

<sup>123</sup> A última versão é de 30 de novembro de 2006.

<sup>124</sup> A política oficial está consolidada na Resolução A35-15, aprovada pela Assembleia Geral em 2004.



## Proposta de Reformulação

A prestação do serviço de controle de tráfego aéreo estará melhor abrigada em uma instituição civil do que no interior da Aeronáutica. A atual estrutura militar impede a adoção de modelos administrativos específicos para o setor, em áreas essenciais, como planos de cargos e salários e estrutura organizacional. Além disso, subordina a alocação de recursos humanos, tecnológicos e financeiros do setor a uma instituição que tem outra destinação constitucional.

A transição para um modelo civil, entretanto, não pode ser imediata, sob risco de causar descontinuidade na prestação dos serviços. Além disso, a transposição dos atuais sargentos controladores para uma carreira civil seria inconstitucional. É de se supor, ainda, que a Aeronáutica tenha interesse em alocar esses profissionais para outras tarefas, na hipótese de transferência do controle de tráfego aéreo para outra instituição.

O mais adequado seria fazer essa transição por ocasião da implantação do sistema CNS-ATM, que, por si só, exigirá uma reformulação completa na forma como se dá o controle do tráfego aéreo no País<sup>125</sup>.

A atribuição do novo sistema a um órgão civil pode e deve ser feita no curto prazo. O Departamento de Infra-estrutura de Navegação Aérea Civil, que integra a estrutura da recém-criada Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Defesa pode assumir essa incumbência em um primeiro momento. Posteriormente, deve-se criar um órgão próprio para o gerenciamento do tráfego aéreo civil, que assumiria o sistema CNS-ATM, mantendo-se com o DECEA o atual sistema, baseado em radares. À medida que o novo sistema fosse expandido, linhas adicionais passariam gradualmente a ser gerenciadas pelo novo órgão.

A fim de que a gestão do sistema se faça com autonomia financeira e política, deveria ser estudada a possibilidade de se criar uma sociedade de economia mista, com diretores dotados de mandato<sup>126</sup>. Sua fonte de financiamento seria exclusivamente a cobrança das tarifas aeronáuticas decorrentes dos serviços prestados. Por se tratar de uma pessoa jurídica de direito privado, ficaria eliminado o risco de contingenciamento de suas receitas, a exemplo do que ocorre hoje com o DECEA. A transparência e sustentabilidade financeira da empresa favoreceriam sua capacidade de endividamento, viabilizando assim investimentos de longo prazo. Por se tratar de atividade monopolizada, onde poderia haver abuso de poder econômico contra os usuários do serviço, ele seria objeto de regulação pela ANAC<sup>127</sup>. Tal modelo, apoiado pela OACI, tem sido adotado em países como África do Sul, Alemanha, Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Reino Unido, Suíça e Tailândia<sup>128</sup>.

Por se tratar de um sistema internacional, sua gestão deverá ser muito distinta do atual SISCEAB. Algumas das funções de gestão do tráfego aéreo serão internacionalizadas.

<sup>125</sup> Essa foi a recomendação da CPI do Apagão Aéreo do Senado Federal.

<sup>126</sup> Uma hipótese a ser estudada seria a absorção dessa função pela INFRAERO, que já conta com um quadro de controladores de tráfego aéreo. É o que propõe Joaquim Gonçalves de Faria Neto, no livro “Choque de Gestão” (Editora Ciência Moderna, 2007).

<sup>127</sup> A rigor essa competência está implícita na atribuição da Agência para regular e fiscalizar as atividades de infra-estrutura aeronáutica (art. 2º da Lei nº 11.182, de 2005).

<sup>128</sup> Poole e Butler (2001).

Os radares existentes poderão ser alocados prioritariamente para a defesa aérea, mediante, por exemplo, seu deslocamento para as fronteiras.

#### **4. Conclusão**

A aviação encontra-se em crescimento acelerado em todo o mundo. Sua importância para a economia tende a aumentar, tanto no que diz respeito ao transporte de passageiros, quanto ao de carga. Além de ser o principal elemento para o deslocamento de executivos e turistas, o transporte aéreo também é essencial ao transporte de mercadorias de alto valor agregado.

As transformações por que tem passado a aviação civil brasileira são análogas às verificadas internacionalmente. O modelo estatista e nacionalista surgido do pós-guerra passou por um processo de desregulamentação e privatização semelhante ao observado em outras áreas da economia. Apesar dos excelentes resultados observados, essa mudança traz novos desafios institucionais, semelhantes aos que existem em nosso País. O crescimento da aviação pressiona a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, cuja capacidade não pode ser ampliada no curto prazo.

A introdução de novas tecnologias, como o sistema CNS-ATM, ampliará a penetração do transporte aéreo e exigirá uma padronização internacional de procedimentos, o que levará ao questionamento do modelo protecionista ainda prevalecente na maioria dos países.

É importante, portanto, acompanhar de perto a experiência internacional, pois muitos dos desafios brasileiros encontra paralelo no exterior. Por ser um país de dimensões continentais e dispor de uma aviação avançada, nada impede, por outro lado, que o Brasil adote soluções inovadoras, ainda que inéditas em escala mundial.

Por fatores históricos, a aviação civil brasileira mantém uma forte ligação com a Força Aérea. A contribuição da Aeronáutica para o desenvolvimento da aviação nacional é inestimável e foi responsável pelo excelente estágio de desenvolvimento a que chegamos. A transição definitiva para uma gestão civil, ainda necessária nas áreas do controle do tráfego aéreo e da investigação de acidentes, é um desafio adicional no nosso caso.

O grande risco nesse processo é a absorção dessas funções pelo fisiologismo político, o que resultaria na substituição de militares altamente qualificados por civis indicados politicamente, ao invés de técnicos profissionais. A melhor forma de evitar esse cenário é adotar uma combinação entre transferência de funções para o mercado e sua regulação por órgãos de Estado, protegidos contra pressões de curso prazo, a exemplo do que já foi feito com a regulação das empresas aéreas.

A concessão de aeroportos à iniciativa privada, com regulação pela ANAC, ao lado da implantação do sistema CNS-ATM, sob gestão civil, permitirão ao Brasil expandir a sua infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, condição indispensável para a continuidade do crescimento da aviação comercial, que ainda deve se acelerar com a desregulamentação do transporte internacional.

A criação do Ministério da Defesa e posteriormente da ANAC permitiu que a aviação civil passasse a ser vista como uma política pública, que deve ser submetida aos mesmos critérios de eficiência e transparência das demais áreas de infra-estrutura.

As crises recentes, por sua vez, colocaram a aviação no centro das atenções da opinião pública. Há hoje uma consciência da necessidade de mudar as bases institucionais do sistema e diversos segmentos estão se preparando para esse novo momento. Esperamos que o presente trabalho seja uma contribuição útil para a superação desse desafio.

## 5. Bibliografia

### Livros e Artigos

- ALVARENGA, Ricardo. **Concessão, Permissão e Autorização para a Exploração de Serviços Públicos de Transporte Aéreo**. Revista Brasileira de Direito Aeroespacial, nº 83. 2001.
- ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. **Curso de Direito Aeronáutico**. Editora Forense, 1998, Rio de Janeiro.
- BARAT, Josef. **Logística, Transporte e Desenvolvimento Econômico**. Editora CLA, 2007, São Paulo.
- BRANDÃO, Alexandre. **Apagão Aéreo**. Alley Editora, 2007, São Bernardo do Campo.
- CORREIA, Fábio Cardoso e ESPÍRITO SANTO JR, Respício Antônio do. **O capital estrangeiro nas empresas aéreas brasileiras**. Revista de Informação Legislativa, a. 43 n. 171 jul./set. 2006. Brasília.
- CZERNY, Achim e TEGNER, Henning. **Secondary Markets for Runway Capacity**. Berlin University of Technology, 2002.
- ESPÍRITO SANTO JR, Respício Antônio do. **Políticas, Oportunidades e Desafios para o Binômio Transporte Aéreo-Turismo no Brasil**. EBAPE/FGV e EMBRATUR, 2003, Rio de Janeiro.
- FARIAS NETO, Joaquim Gonçalves de. **Choque de Gestão**. Do Vôo 1907 ao Apagão Aéreo no Brasil. Editora Ciência Moderna, 2007, Rio de Janeiro.
- GUIMARÃES, Eduardo Augusto. **Nota sobre a regulação do mercado de transporte aéreo no Brasil**. IPEA, 2003.
- GUIMARÃES, Eduardo Augusto e SALGADO, Lúcia Helena. **A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil**. IPEA, 2003.
- JONES, Ian e VIEHOFF, Ivan. **The Economics of Airport Slots**. National Economic Research Associates. London, 1993.
- KAHN, Alfred E. **Lessons from Deregulation. Telecommunications and Airlines after the Crunch**. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. Washington, 2004.
- LACERDA, Sander Magalhães e PASIN, Jorge Antonio Bozoti. **A Reestruturação do Setor Aéreo e as Alternativas de Políticas para a Aviação no Brasil**. Revista do BNDES, V. 10, n. 19. 2003.
- MALAGUTTI, Antônio Osller. **Evolução da Aviação Civil no Brasil**. Câmara dos Deputados, 2001.

OLIVEIRA, Gustavo de Paula e; GUARANIS, Marcelo Pacheco dos; SOARES, Fernando Antonio Ribeiro. **Aspectos Regulatórios do Transporte Aéreo**. 2008. Mimeo.

OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development. **Competition Policy and International Airport Services**. 1998.

POOLE, Robert e Butler, Viggo. **How to Commercialize Air Traffic Control**. Policy Study No. 278, February 2001. Reason Foundation.

Prefeitura do Município de São Paulo. **Aeroporto, Cidade, MetrÓpole. Políticas para uma gestão convergente**. 2004.

RODRIGUES, Rodrigo Augusto. **O mercado da aviação doméstica no Brasil: o processo de desregulação comparado com a experiência norte-americana, sob o enfoque da Teoria Política Positiva da Regulação**. Dissertação de Mestrado em Economia da Regulação. Universidade de Brasília, 2003.

## **Documentos Oficiais**

### **Câmara dos Deputados**

Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Crise do Sistema de Tráfego Aéreo. 2007.

### **Conselho Administrativo de Defesa Econômica.**

Processo Administrativo nº 08012.000677/1999-70.  
Assunto: Competências do CADE e do DAC.

### **Conselho de Aviação Civil**

Voto CONAC nº 2, de 2003.  
Assunto: Diretrizes da Política de Aviação Civil.

### **Departamento de Aviação Civil**

IV Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil (1997 – 2000).  
Aprovado pela Portaria nº 375/GM-5, de 1997, do Ministro da Aeronáutica.

### **Ministério da Defesa.**

O que é o CNS/ATM. 2008.

### **Senado Federal**

Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Apagão Aéreo. 2007.

### **Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 3 COGTL/SEAE/MF, DE 2006.  
Assunto: Minuta de Resolução da ANAC sobre alocação de *slots*.

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 8 COGTL/SEAE/MF, de 2007.  
Assunto: Minuta de Resolução da ANAC sobre tarifas aéreas internacionais.

Guia para Análise Econômica da Prática de Preços Predatórios.  
Aprovado pela Portaria nº 70, de 12 de Dezembro de 2002.

**Supremo Tribunal Federal**

Recurso Extraordinário nº 183180-4.

Assunto: Indenização à empresa Transbrasil em decorrência de congelamento de tarifas.

**Tribunal de Contas da União**

Acórdão nº 2.420, de 2006.

Assunto: Sistema de Controle do Tráfego Aéreo.

Acórdão nº 346, de 2008.

Assunto: Concessão dos Serviços de Transporte Aéreo Regular de Passageiros.

## **ANEXO I. Proposições Legislativas**

### **Câmara dos Deputados**

Projeto de Lei nº 3.246, de 2008, do Deputado Edigar Mão Branca. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para dispor sobre os atrasos na prestação do serviço de transporte aéreo de passageiros e dá outras providências.

Projeto de Lei nº 3.177, de 2008, do Deputado Vital do Rêgo Filho. Modifica a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que "Cria a Agência Nacional de Aviação Civil, e dá outras providências", para dispor sobre a outorga de serviços aéreos.

Projeto de Lei nº 3.124, de 2008, do Deputado Davi Alcolumbre. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que institui o Código Brasileiro de Aeronáutica, para dispor sobre o reembolso, não comparecimento do passageiro (no-show) e venda de bilhete a maior (overbooking).

Projeto de Lei nº 2.767, de 2008, do Deputado Eliseu Padilha. Altera a Lei nº 7.565, de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, para tratar do Fundo Garantidor da Aviação Civil e dá outras providências.

Projeto de Lei nº 2.452, de 2007, da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Crise do Sistema de Tráfego Aéreo. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica.

Projeto de Lei nº 2.219, de 2007, do Deputado Fernando de Fabinho. Altera dispositivos da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para dispor sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas concessionárias de serviços públicos de transporte aéreo.

Projeto de Lei nº 2.203, de 2007, do Deputado Augusto Carvalho. Altera os arts. 230 e 231 da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica).

Projeto de Lei nº 2.001, de 2007, do Deputado Ratinho Junior. Altera os artigos 181 e 216 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica.

Projeto de Lei nº 1.927, de 2007, do Deputado Onyx Lorenzoni. Disciplina requisitos para o modelo de concessão da infra-estrutura aeroportuária brasileira de que trata a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

Projeto de Lei nº 1.788, de 2007, do Deputado Beto Albuquerque. Altera os artigos 70, 175 e 302 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica.

Projeto de Lei nº 1.760, de 2007, do Deputado José Aníbal. Altera dispositivos da Lei nº 7.565, de 1986, e da Lei nº 11.182, de 2005, para extinguir a limitação à

participação do capital estrangeiro nas empresas concessionárias de serviços públicos de transporte aéreo.

Projeto de Lei nº 1.734, de 2007, do Deputado Marcelo Itagiba. Altera a redação dos arts. 229, 230 e 231 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica).

Projeto de Lei nº 1.682, de 2007, do Deputado Beto Albuquerque. Altera os artigos 181 e 216 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica.

Projeto de Lei nº 1.670, de 2007, do Deputado Felipe Bornier. Determina ser responsabilidade do transportador aéreo pagar as despesas com estacionamento de veículo do passageiro, no caso de interrupção ou atraso do transporte aéreo por mais de duas horas.

Projeto de Lei nº 1.320, de 2007, do Deputado Vinicius Carvalho. Altera a redação dos arts. 230 e 231 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que institui o Código Brasileiro de Aeronáutica, para dispor sobre o atraso máximo tolerável no transporte aéreo.

Projeto de Lei nº 730, de 2007, do Deputado Carlos Eduardo Cadoca. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para disciplinar a oferta de bilhetes aéreos com tarifas promocionais.

Projeto de Lei nº 197, de 2007, do Deputado Sandes Junior. Modifica o art. 40 do Código Brasileiro de Aeronáutica, para dispor sobre a concessão de uso remunerado de imóveis da União localizados em áreas de aeroportos, e dá outras providências.

Projeto de Lei nº 83, de 2007, da Deputada Solange Amaral. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que "dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica", para disciplinar a venda de bilhetes pelos exploradores de serviços aéreos de transporte de passageiros.

Projeto de Lei nº 6.450, de 2005, do Deputado Vander Loubet. Modifica os arts. 183 e 197 do Código Brasileiro de Aeronáutica, para vincular a autorização para a exploração de novas linhas aéreas ao cumprimento de índice de pontualidade pelas empresas de transporte aéreo regular.

Projeto de Lei nº 6.233, de 2005, do Deputado Ivo José. Dispõe sobre o cancelamento e o adiamento de bilhetes de passagem do serviço de transporte público interestadual e internacional de passageiros, em todas as suas modalidades.

Projeto de Lei nº 5.827, de 2005, do Deputado Marcos Abramo. Modifica o Código Brasileiro de Aeronáutica, para alterar o período de tempo de atraso do transporte aéreo a partir do qual o transportador fica obrigado a assumir determinadas responsabilidades em relação ao passageiro .



Projeto de Lei nº 4.975, de 2005, do Deputado Paulo Lima. Fixa prazo de validade para os bilhetes de passagem no transporte aéreo e no transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Projeto de Lei nº 2.070, de 2003, do Deputado Cezar Schirmer. Modifica os arts. 30, 31 e 36 do Código Brasileiro de Aeronáutica, para permitir a exploração comercial dos aeródromos privados.

Projeto de Lei nº 1.417, de 2003, do Deputado Rogério Silva. Modifica o art. 40 do Código Brasileiro de Aeronáutica, para dispor sobre a concessão de uso remunerada de imóveis da União localizados em áreas de aeroportos, e dá outras providências.

Projeto de Lei nº 505, de 2003, do Deputado Bismark Maia. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que "dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica", para disciplinar aspectos relativos à oferta de bilhetes com tarifas promocionais.

Projeto de Lei nº 2.724, de 1992, do Deputado Maurici Mariano. Dá nova redação aos artigos 181 e 182 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica.

### **Senado Federal**

Projeto de Lei do Senado nº 705, de 2007. CPI do Apagão Aéreo. Altera a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil, para prever nova hipótese de perda de mandato de diretor, e dá outras providências.

Projeto de Lei do Senado nº 704, de 2007 (Projeto de Lei nº 3.421, de 2008, na Câmara dos Deputados). CPI do Apagão Aéreo. Altera a Lei 6.009, de 26 de dezembro de 1973, que dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades a navegação aérea e dá outras providências, e o Decreto-lei nº 1.896, de 17 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a utilização de instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea, e revoga a Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989, a Lei nº 8.399, de 7 de janeiro de 1992 e a Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, para desonerar as tarifas aeroportuárias e aeronáuticas e autorizar a sua gradação conforme o grau de saturação e o horário de utilização dos respectivos serviços.

Projeto de Lei do Senado nº 703, de 2007 (Projeto de Lei nº 3.419, de 2008, na Câmara dos Deputados). CPI do Apagão Aéreo. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para dispor sobre a distribuição de horários de pouso e decolagem (slots) em aeroportos congestionados.

Projeto de Lei do Senado nº 623, de 2007, do Senador Gerson Camata. Revoga os arts. 181 e 216 e altera o art. 182 da Lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para eliminar restrições à participação do capital

externo em empresas aéreas brasileiras e à prestação de serviços aéreos domésticos por empresas estrangeiras.

Projeto de Lei do Senado nº 533, de 2007, do Senador Aloizio Mercadante. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para estabelecer regras para indenização, reembolso e assistência aos passageiros em caso de recusa de embarque, cancelamento ou atraso de vôos.

Projeto de Lei do Senado nº 472, de 2007, da Senadora Ideli Salvatti. Altera o art. 13 da lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, para determinar que o mandato dos dirigentes da Agência Nacional de Aviação Civil será de três anos.

Projeto de Lei do Senado nº 429, de 2007, da Senadora Serys Slhessarenko. Altera a Lei nº 7.565, de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para instituir indenização aos passageiros em caso de atraso ou cancelamento de vôos.

Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2007, do Senador Renato Casagrande. Altera os arts. 230 e 231 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para dispor sobre direitos de passageiros sujeitos a atrasos superiores a duas horas em seus vôos.

Projeto de Lei do Senado nº 341, de 2006, do Senador Eduardo Azeredo. Revoga a Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, que "dispõe sobre o recolhimento ao Tesouro Nacional de parcela da Tarifa de Embarque Internacional, e dá outras providências".

Projeto de Lei do Senado nº 259, de 2006, do Senador Tião Viana. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para revogar restrições à oferta de serviços aéreos.

Projeto de Lei do Senado nº 258, de 2006, do Senador Valdir Raupp. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para autorizar a prestação de serviços de transporte aéreo doméstico entre pontos de escala de linhas internacionais, e dá outras providências.

Projeto de Decreto Legislativo nº 682, de 2004, do Senador Mozarildo Cavalcanti. Sustenta a Portaria do Departamento de Aviação Civil nº 447/DGAC, de 13 de maio de 2004, que "estabelece as regras de funcionamento do sistema de tarifas aéreas domésticas".

Projeto de Lei do Senado nº 184, de 2004, do Senador Paulo Octávio. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para ampliar a possibilidade de participação do capital externo nas empresas de transporte aéreo.

Projeto de Lei do Senado nº 169, de 2004, do Senador Hélio Costa. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para

harmonizar a regulação do transporte aéreo com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Projeto de Lei do Senado nº 114, de 2004, da Senadora Serys Slhessarenko. Altera dispositivos da Lei nº 7.565, de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, de modo a instituir indenização a passageiros em caso de excesso de reservas em aeronave.

Projeto de Lei do Senado nº 433, de 2003, do Senador César Borges. Altera o Decreto-Lei nº 1191, de 27 de outubro de 1971, que dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e a Lei nº 9825, de 23 de agosto de 1999, que dispõe sobre o recolhimento ao Tesouro Nacional da parcela da Tarifa de Embarque Internacional, de forma a incluir nova fonte de recursos no FUNGETUR.

Projeto de Lei da Câmara nº 18, de 2000 (Projeto de Lei nº 1.176, de 1995, na Câmara dos Deputados), do Poder Executivo. Estabelece os princípios e as diretrizes para o Sistema Nacional de Viação e dá outras providências.

## Anexo II. Glossário de Siglas

ADS – Automatic Dependent Surveillance.  
AEEX – Área Edificada Externa.  
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil.  
ANE – Área Não Edificada.  
ASA – Acordo de Serviços Aéreos.  
ATAERO – Adicional de Tarifa Aeroportuária.  
ATM – Air Traffic Management.  
ATP – Área Terminal de Passageiros.  
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica.  
CBA ou CBAer – Código Brasileiro de Aeronáutica.  
CENIPA – Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos.  
CERNAI – Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional.  
CHETA – Certificado de Homologação Aeronáutica.  
CINDACTA – Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo.  
CNS-ATM – Communications, Navigation, Surveillance – Air Traffic Management.  
CONAC – Conselho de Aviação Civil.  
CTA – Comando-Geral de Tecnologia Aeroespacial.  
DA – Diretriz de Aeronavegabilidade.  
DAC – Departamento de Aviação Civil.  
DECEA – Departamento de Controle do Espaço Aéreo.  
DEPAC – Departamento de Políticas de Aviação Civil.  
FAB – Força Aérea Brasileira.  
GAMP – Global Air Navigation Plan.  
GNSS – Global Navigation Satellite System.  
HOTRAN – Horário de Transporte.  
IAC – Instituto de Aviação Civil.  
IATA – International Air Transport Association.  
IFI – Instituto de Fomento e Coordenação Industrial.  
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária.  
IS – Instrução Suplementar.  
NOSAI – Norma de Serviço Aéreo Internacional.  
OACI – Organização da Aviação Civil Internacional.  
RAB – Registro Aeronáutico Brasileiro.  
RBAC – Regulamento Brasileiro de Aviação Civil.  
RBHA – Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica.  
SAC – Sistema de Aviação Civil ou Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Defesa.  
SBAS – Space Based Augmentation System.  
SINAMOB – Sistema Nacional de Mobilização.  
SISCEAB – Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro.  
SISDABRA – Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro.  
SISDACTA – Sistema de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo.  
SPV – Sistema de Proteção ao Vôo.  
SISSAR – Sistema de Busca e Salvamento Aeronáutico.

SCAT – Sistema de Controle Aerotático.

STCA – Sistema de Telecomunicações do Comando da Aeronáutica.

TAN – Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea.

TAT – Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios Rádio e Visuais.