

PARECER Nº , DE 2005

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 62, de 2004 (Projeto de Lei nº 3.846, de 2000, na Casa de origem), que *cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e dá outras providências*.

RELATOR: Senador TASSO JEREISSATI

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 62, de 2004, cria a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), autarquia especial, vinculada ao Ministério da Defesa, com sede no Distrito Federal e competência para regular e fiscalizar a aviação civil e a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

A proposição origina-se da Mensagem nº 1.795, de 2000, do Senhor Presidente da República, que tramitou na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 3.846, de 2000. O PLC nº 62, de 2004, corresponde ao substitutivo aprovado naquela Casa.

Segundo o projeto, a ANAC terá independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes, devendo observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Conselho de Aviação Civil (CONAC).

Sua diretoria será composta por quatro Diretores e um Diretor-Presidente, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, para mandatos de cinco anos. Os Diretores somente perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em

julgado ou de pena demissória decorrente de processo administrativo disciplinar.

O projeto prevê um quadro funcional de 922 Reguladores, 307 Analistas de Suporte à Regulação, 526 Técnicos de Regulação e 50 Procuradores Federais, além de 394 cargos comissionados e 389 gratificações de exercício em cargo de confiança, de preenchimento exclusivo por militares, oficiais e graduados, sendo que o preenchimento de uma gratificação exclusiva de militar bloqueia o preenchimento de um cargo comissionado civil equivalente e vice-versa.

A edição de atos normativos pela ANAC será precedida de audiência pública e seus documentos permanecerão abertos à consulta pública, exceto quando sua divulgação puder violar a segurança do País, o segredo protegido ou a intimidade de alguém.

As principais receitas da ANAC serão as taxas cobradas pela prestação de serviços e pelo exercício do poder de polícia, cujos valores estão sendo atualizados, e os recursos do Fundo Aeroviário, que serão acrescidos de 50% da arrecadação das tarifas de embarque, a título de ônus pela exploração dos aeródromos civis públicos.

Serão transferidos à ANAC as dotações orçamentárias, o patrimônio, o acervo técnico, as obrigações e os direitos de organizações do Comando da Aeronáutica correspondentes às atividades a ela atribuídas, ficando o Poder Executivo autorizado a extinguir o Departamento de Aviação Civil (DAC). Os militares em exercício no DAC passam a ter exercício na ANAC, devendo retornar à Força Aérea no prazo máximo de 60 meses, à razão mínima de 20% a cada ano.

O projeto prorroga, ainda, as concessões de serviços aéreos até 31 de dezembro de 2010, assegurando às empresas aéreas a exploração de quaisquer linhas, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares.

Além disso, estabelece o regime de liberdade tarifária, segundo o qual as concessionárias e permissionárias determinarão suas próprias tarifas, cabendo à ANAC, nas hipóteses de aumento abusivo ou de práticas prejudiciais à competição, estabelecer tarifas máximas ou mínimas.

O propósito do projeto, segundo a Exposição de Motivos Interministerial nº 6.613/MD/MP, é “fazer com que o Estado, ao invés de prestar serviços, resguarde e garanta a prestação dos mesmos, nos moldes das agências federais reguladoras criadas recentemente, delegando ao setor privado a execução de determinados serviços públicos e a exploração de atividades em regime de concorrência”.

Cumprе destacar que o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados teve seu objeto limitado à criação da Agência, enquanto o projeto original do Executivo tratava igualmente de matérias regulatórias. Por esse motivo, a própria ementa foi alterada, suprimindo-se da expressão “ordenação da aviação civil”. Nos termos do parecer da Comissão Especial constituída para apreciar o projeto, tal decisão justifica-se porque “a manutenção de um texto tão abrangente e extenso como o originalmente proposto redundaria em divergências incapazes de serem solucionadas no curto prazo.” Acrescenta, ainda, o parecer que “aspectos relacionados à ordenação da aviação civil e à exploração dos serviços aéreos e de infra-estrutura aeroportuária, que tanta discussão suscitaram, terão sua análise retomada na oportunidade em que a Casa iniciar o exame do projeto que institui o novo Código Brasileiro de Aeronáutica”.

No Senado, a proposição foi inicialmente distribuída às Comissões de Serviços de Infra-Estrutura; de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Posteriormente, mediante aprovação pelo Plenário de requerimento do Senador Tasso Jereissati, foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

Foram apresentadas trinta e duas emendas perante a Comissão de Serviços de Infra-Estrutura, de autoria dos Senadores Efraim Morais, Paulo Octávio, Magno Malta, Ney Suassuna, Gerson Camata e Roberto Saturnino.

As Comissões de Serviços de Infra-estrutura e de Desenvolvimento Regional e Turismo aprovaram, em reunião conjunta, relatório do Senador Delcídio Amaral, pela rejeição de todas as emendas e aprovação do projeto.

No âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, foram apresentadas 07 emendas. As duas primeiras de autoria do Senador Sérgio Cabral, propõem que a sede da agência seria na cidade do Rio de Janeiro e que haveria um escritório central naquela cidade.

As emendas 03 a 07, de autoria do Senador José Maranhão, propunham a revogação do art. 30 e seu parágrafo único, que dispõe ser onerosa a exploração dos aeródromos nacionais; o § 1º do art. 46, que determina o retorno à aeronáutica dos militares a serviço da ANAC no prazo de 60 meses; o art. 48 e todos os seus parágrafos, que prorroga a concessão dos serviços aéreos até 2010; o art. 49 e seus parágrafos, que estabelece a liberdade tarifária e aspectos regulatórios da ANAC.

II – ANÁLISE

O objetivo essencial da presente proposição é a criação da Agência Nacional de Aviação Civil, que assumirá as funções atualmente exercidas pelo Departamento de Aviação Civil, órgão do Comando da Aeronáutica.

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o exame da constitucionalidade e da juridicidade da proposição. A rejeição das emendas apresentadas perante a Comissão de Serviços de Infra-estrutura as torna inexistentes, nos termos do art. 124, I, do Regimento Interno, não cabendo a esta Comissão apreciá-las.

Nos termos do art. 21, XII, c, da Constituição Federal, “competete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária”.

A criação da ANAC está prevista na Lei Complementar nº 97, de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”. Esta acrescentou às competências constitucionais das Forças Armadas outras atribuições subsidiárias, de natureza civil.

As competências para “orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil” e para “estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária” foram reservadas à Aeronáutica (art. 18, I e IV).

Previu-se, entretanto, sua transferência para a futura “Agência Nacional de Aviação Civil”, a ser criada por lei, que foi definida como “órgão

regulador e fiscalizador da Aviação Civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária” (art. 21).

A autoria do Poder Executivo evidencia o atendimento da reserva de iniciativa presidencial para a criação e extinção de órgãos da administração pública (art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal).

A substituição de órgãos da administração direta por agências autônomas, para a regulação e fiscalização de setores específicos da atividade econômica, faz parte do processo de modernização e reforma do Estado brasileiro. À administração direta e ao Congresso Nacional compete formular as políticas públicas, tarefa eminentemente política. Já sua execução reveste-se de caráter técnico, devendo ser conduzida por entidade de Estado, imune a ingerências políticas e econômicas.

O exercício de funções civis por órgãos militares somente pode ser admitido excepcionalmente. A despeito do excelente trabalho realizado pelo Departamento de Aviação Civil ao longo de sua existência, não se justifica que a aviação civil e a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária permaneçam sob gestão das Forças Armadas. Deve-se destacar, de todo modo, que a presente proposição não retira do Comando da Aeronáutica a gestão do Sistema de Controle do Espaço Aéreo e do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos.

A criação da ANAC viabilizará a constituição de um corpo estável de servidores qualificados, cuja carreira será desenvolvida exclusivamente em seu âmbito. Tal fato, aliado à adoção de procedimentos transparentes de tomada de decisão, próprios das agências reguladoras, fortalecerá sobremaneira a aviação brasileira, impulsionando não apenas o transporte aéreo, mas também o sistema aeroportuário e a indústria aeronáutica.

Somos contrário às emendas de nº 01 e 02, do Senador Sérgio Cabral e 03 à 07, do Senador José Maranhão, haja vista que qualquer alteração de mérito, necessariamente faria o projeto retornar à Câmara dos Deputados, retardando ainda mais a sua tramitação, podendo causar irremediáveis prejuízos ao setor como um todo. Existe o compromisso do líder do Governo, Senador Aloísio Mercadante de estudar a possibilidade de atendê-las mediante novas proposições legislativas ou mesmo de dirimir administrativamente os problemas levantados.

III – VOTO

Ante o exposto, o parecer é pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 62, de 2004 e pela rejeição das emendas 01 a 07.

Sala da Comissão, 18 de agosto de 2005.

, Presidente

, Relator