



# SENADO FEDERAL

## PARECERES N<sup>os</sup> 1.589 E 1.590, DE 2009

*Sobre o Projeto do Senado nº 186, de 2009, de iniciativa da Comissão de Assuntos Econômicos, que altera a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, e dá outras providências, para revogar a exigência de que 20% dos militares em exercício na Agência retornem ao Comando da Aeronáutica a cada ano.*

**PARECER Nº 1.589, DE 2009**  
(Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA)

Relatora: Senadora Serys Slhessarenko

### **I – RELATÓRIO**

O projeto em análise pretende revogar dispositivo da lei de criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) que determina o retorno à Aeronáutica dos militares da ativa em exercício na Agência, à razão mínima de 20% ao ano. É feito, ainda, ajuste em outro dispositivo, que faz remissão àquele que se pretende revogar.

Apresentado pela Comissão de Assuntos Econômicos, o projeto tem origem no relatório final da Subcomissão Temporária de Regulamentação dos Marcos Regulatórios.

Na justificação, argumenta-se que o prazo de cinco anos, à razão de 20% ao ano, para a substituição dos militares em exercício na Agência por servidores civis concursados é muito curto, tendo em vista a carência de quadros civis e a necessidade de convivência entre servidores novos e antigos, necessária para que as rotinas e o conhecimento adquiridos ao longo do tempo não se percam.

Tendo em vista que muitos desses profissionais desempenham atividades críticas para a segurança aeronáutica, considera-se que a aplicação

dessa regra pode comprometer gravemente o funcionamento da Agência. Assim sendo, a revogação desse dispositivo permitirá que a substituição de militares por civis seja feita de forma gradual, de modo a não colocar em risco a segurança dos passageiros.

O projeto foi distribuído às Comissões de Serviços de Infra-Estrutura e de Constituição, Justiça e Cidadania.

## II – ANÁLISE

Criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, a ANAC substituiu o Departamento de Aviação Civil do Comando da Aeronáutica na tarefa de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

O quadro demonstrativo dos empregos e cargos efetivos da Agência constante do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional foi vetado pelo Presidente da República.

A estrutura de recursos humanos da ANAC foi fixada pela Medida Provisória nº 269, de 2005, posteriormente transformada na Lei nº 11.292, de 2006.

O quadro de servidores efetivos previsto é de 922 Especialistas em Regulação de Aviação Civil, 394 Técnicos em Regulação de Aviação Civil, 307 Analistas Administrativos e 132 Técnicos Administrativos, além da distribuição de 50 Procuradores Federais. Além desses cargos efetivos, foram criados 394 cargos comissionados.

Como medida de transição, a lei determinou o exercício imediato na Agência dos militares que estivessem exercendo as atividades que lhe foram atribuídas. Para abrigá-los, foram criadas 209 Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, reservadas aos Oficiais-Generais e Oficiais, e 108 Gratificações de Representação pelo Exercício de Função, reservadas aos graduados.

Esses profissionais militares devem, entretanto, retornar à Força Aérea ao longo de cinco anos a contar da data de instalação da Agência, à razão de 20% ao ano, com o que as respectivas gratificações são extintas.

Tendo em vista que a instalação da Agência se deu por meio do Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, conclui-se que a data final para o retorno de todos os militares à Aeronáutica é 21 de março de 2011.

Apesar de iniciativa louvável e que demonstra preocupação da Subcomissão de Marcos Regulatórios com a garantia da prestação do serviço público com qualidade, em um ramo que requer toda a estrutura para funcionar que é o controle do espaço aéreo da aviação comercial, a medida não merece prosperar por padecer de vício de iniciativa.

Pela proposta que ora se analisa a existência de militares da Aeronáutica trabalhando por tempo indeterminado na ANAC é inconstitucional, por contrariar o Estatuto dos Militares.

O Estatuto prevê, excepcionalmente, o afastamento de militares por até dois anos (inciso XV do art. 98 da Lei nº 6.880, de 1980). A Lei da ANAC já excepcionou esta regra, fixando prazo de até 60 meses (dispositivo temporal), justamente para a transição das atividades do Departamento da Aviação Civil – DAC, órgão que integrava o Comando da Aeronáutica, para aquela Agência.

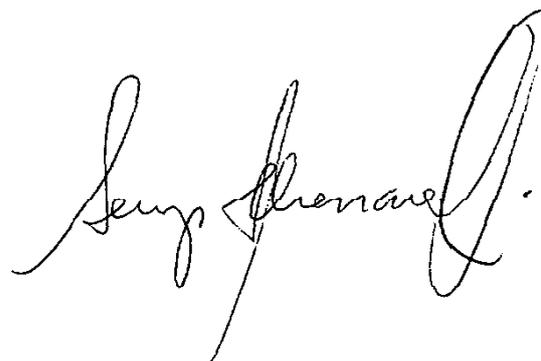
Além disso, interfere na autonomia administrativa da ANAC, pelo Poder Legislativo estar impondo a administração pública federal regras para sua organização, especialmente no que se refere ao quadro funcional.

Em que pese o mérito da proposição, não podemos acatá-la por inconstitucionalidade formal, visto que a competência para dispor sobre a administração pública federal é do Poder Executivo.

### III – VOTO

Ante o exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 186, de 2009.

Sala da Comissão,

 , Presidente  
Senadora Rosemário Cardoso , Relatora

## COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA

### DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Serviços de Infraestrutura, em Reunião realizada no dia 06 de agosto de 2009, aprova Relatório, da Senadora Serys Slhessarenko, pela Rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 186, de 2009, que passa a constituir Parecer da Comissão de Serviços de Infraestrutura .

Sala da Comissão, 06 de agosto de 2009.



Senador **FERNANDO COLLOR**  
Presidente

---

**SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA**

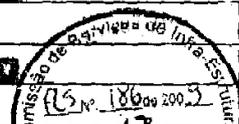
**Projeto de Lei do Senado nº 186, de 2009**

ASSINAM O PARECER, NA REUNIÃO DE 06/08/2009, OS SENHORES (AS) SENADORES (AS)

**PRESIDENTE:** Senador Fernando Collor *Fernando Collor*

**RELATORA:** Senadora Serys Slhessarenko *Serys Slhessarenko*

Titular: Bloco de Apoio do Governador <b>PT PR PSB PC do B PRB</b>	Suplente: Bloco de Apoio do Governador <b>PT PR PSB PC do B PRB</b>
SERYS SLHESSARENKO - PT <i>Serys Slhessarenko</i>	1- MARINA SILVA - PT
DELCÍDIO AMARAL - PT <i>Delcídio Amaral</i>	2- PAULO PAIM - PT
IDELI SALVATTI - PT <i>Ideli Salvatti</i>	3- ANTONIO CARLOS VALADARES - PSB <i>Antonio Carlos Valadares</i>
VÍCIO ARRUDA - PC do B <i>Vício Arruda</i>	4- EXPEDITO JÚNIOR - PR
FÁTIMA CLEIDE - PT <i>Fátima Cleide</i>	5- EDUARDO SUPLICY - PT
JOÃO RIBEIRO - PR <i>João Ribeiro</i>	6- JOÃO PEDRO - PT
Titular: Bloco da Oposição <b>PMDB - PP</b>	Suplente: Bloco da Oposição <b>PMDB - PP</b>
FRANCISCO DORNELLES	1- NEUTO DE CONTO
GILVAM BORGES	2- LOBÃO FILHO
PAULO DUQUE <i>Paulo Duque</i>	3- PEDRO SIMON
MÃO SANTA <i>Mão Santa</i>	4- VALTER PEREIRA
VALDIR RAUPP	5- (vago)
WELLINGTON SALGADO	6- ALMEIDA LIMA
Titular: Bloco da Minoria <b>DEM - PSD</b>	Suplente: Bloco da Minoria <b>DEM - PSD</b>
GILBERTO GOELLNER - DEM <i>Gilberto Goellner</i>	1- ANTONIO CARLOS JUNIOR - DEM
ELISEU RESENDE - DEM <i>Eliseu Resende</i>	2- EFRAIM MORAIS - DEM
HERÁCLITO FORTES - DEM <i>Heráclito Fortes</i>	3- ADELDIR SANTANA - DEM <i>Adelmir Santana</i>
JAYME CAMPOS - DEM <i>Jayme Campos</i>	4- ROSALBA CIARLINI - DEM <i>Rosalba Ciarlini</i>
KÁTIA ABREU - DEM <i>Kátia Abreu</i>	5- DEMÓSTENES TORRES - PTB
MÁRIO COUTO - PSDB <i>Mário Couto</i>	6- CÍCERO LUCENA - PSDB
JOÃO TENÓRIO - PSDB <i>João Tenório</i>	7- ARTHUR VIRGÍLIO - PSDB
FLEXA RIBEIRO - PSDB <i>Flexa Ribeiro</i>	8- ALVARO DIAS - PSDB
MARCONI PERILLO - PSDB <i>Marconi Perillo</i>	9- SÉRGIO GUERRA - PSDB
Titular: PT	Suplente: PT
FERNANDO COLLOR	1- GIM ARGELLO
Titular: PMDB	Suplente: PMDB
JOÃO DURVAL <i>João Durval</i>	1- OSMAR DIAS



**PARECER Nº 1.590, DE 2009**  
(Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA)

Relator *ad hoc*: Senador PEDRO SIMON.

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 186, de 2009, de autoria da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), tem o objetivo de revogar a determinação para que os militares da Aeronáutica em exercício na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) retornem ao Comando da Aeronáutica no prazo de cinco anos, à razão mínima de 20% por ano.

Para esse fim, o projeto altera a redação do parágrafo único do art. 22 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, bem como revoga o § 1º do art. 46 do mesmo diploma legal.

O projeto foi avaliado pela Comissão de Serviços de Infra-Estrutura (CI), que votou pela sua rejeição.

Não foram oferecidas emendas à proposição no prazo regimental.

## **II – ANÁLISE**

Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania deve, de acordo com o disposto no art. 101, inciso I do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos projetos que lhe são submetidos. Tendo em vista que o PLS nº 186, de 2009, trata de normas relativas à ANAC – um órgão do serviço público civil da União – é imperativo que ele seja avaliado também em seu mérito, nos termos da alínea *f* do inciso II do art. 101 do RISF.

O projeto apresenta vício de inconstitucionalidade de natureza incontornável. A Constituição Federal determina, em seu art. 61, § 1º, II, *f*, que compete privativamente ao Presidente da República iniciar o processo legislativo que venha a produzir lei dispendo sobre militares das Forças Armadas. O PLS nº

186, de 2009, pretende alterar regra relativa ao exercício de militares da Força Aérea na ANAC, violando, assim, a reserva de competência do Chefe do Poder Executivo, uma vez que sua iniciativa foi de Comissão do Senado Federal.

Temos por certo que a intenção da Comissão de Assuntos Econômicos ao apresentar o projeto foi digna de louvor, pois mostrou preocupação com a qualidade e a segurança do funcionamento do controle aéreo da aviação comercial.

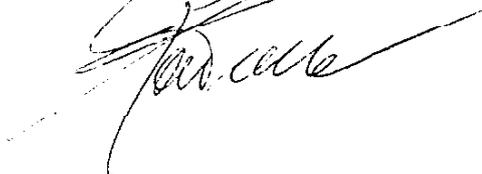
Acreditamos, no entanto, que o projeto, à parte da consideração sobre sua inconstitucionalidade, não merece prosperar, pois representa uma ingerência indevida na ANAC, que, como agente normativo e regulador de atividade econômica, deve ser resguardada de medidas externas que afetem o desempenho de suas atribuições. Adicionalmente, verificamos que o projeto causaria prejuízo ao Comando da Aeronáutica, que se veria privado dos serviços dos profissionais que cedeu temporariamente à agência, cujo retorno mostra-se indispensável para o cumprimento de suas funções institucionais.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela inconstitucionalidade do PLS nº 186, de 2009, e, no mérito, pela sua rejeição.

Sala da Comissão, 10 de setembro de 2009.

SENADOR WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA, Presidente  
EM EXERCÍCIO



, Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 186 DE 2009

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 10/09/2009, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: EM EXERCÍCIO: SENADOR WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	
RELATOR: "AD-HOC": SENADOR PEDRO SIMON	
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)</b>	
SERYS SLHESARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPPLY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
EXPEDITO JÚNIOR	6. MARINA SILVA (PV)
<b>MAIORIA (PMDB, PP)</b>	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. LEOMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO
<b>BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)</b>	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
SÉRGIO GUERRA	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
<b>PTB</b>	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
<b>PDT</b>	
OSMAR DIAS	1. FLÁVIO TORRES

Atualizada em: 10/09/2009

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

## RELATÓRIO

RELATORA: Senadora **SERYS SLHESSARENKO**

### I – RELATÓRIO

O projeto em análise pretende revogar dispositivo da lei de criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) que determina o retorno à Aeronáutica dos militares da ativa em exercício na Agência, à razão mínima de 20% ao ano. É feito, ainda, ajuste em outro dispositivo, que faz remissão àquele que se pretende revogar.

Apresentado pela Comissão de Assuntos Econômicos, o projeto tem origem no relatório final da Subcomissão Temporária de Regulamentação dos Marcos Regulatórios.

Na justificação, argumenta-se que o prazo de cinco anos, à razão de 20% ao ano, para a substituição dos militares em exercício na Agência por servidores civis concursados é muito curto, tendo em vista a carência de quadros civis e a necessidade de convivência entre servidores novos e antigos, necessária para que as rotinas e o conhecimento adquiridos ao longo do tempo não se percam.

Tendo em vista que muitos desses profissionais desempenham atividades críticas para a segurança aeronáutica, considera-se que a aplicação dessa regra pode comprometer gravemente o funcionamento da Agência, sendo, a revogação desse dispositivo permitirá que a substituição de militares por civis seja feita de forma gradual, de modo a não colocar em risco a segurança dos passageiros.

O projeto foi distribuído às Comissões de Serviços de Infra-Estrutura e de Constituição, Justiça e Cidadania.

## II – ANÁLISE

Criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, a ANAC substituiu o Departamento de Aviação Civil do Comando da Aeronáutica na tarefa de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

O quadro demonstrativo dos empregos e cargos efetivos da Agência constante do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional foi vetado pelo Presidente da República.

A estrutura de recursos humanos da ANAC foi fixada pela Medida Provisória nº 269, de 2005, posteriormente transformada na Lei nº 11.292, de 2006.

O quadro de servidores efetivos previsto é de 922 Especialistas em Regulação de Aviação Civil, 394 Técnicos em Regulação de Aviação Civil, 307 Analistas Administrativos e 132 Técnicos Administrativos, além da distribuição de 50 Procuradores Federais. Além desses cargos efetivos, foram criados 394 cargos comissionados.

Como medida de transição, a lei determinou o exercício imediato na Agência dos militares que estivessem exercendo as atividades que lhe foram atribuídas. Para abrigá-los, foram criadas 209 Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, reservadas aos Oficiais-Generais e Oficiais, e 108 Gratificações de Representação pelo Exercício de Função, reservadas aos graduados.

Esses profissionais militares devem, entretanto, retornar à Força Aérea ao longo de cinco anos a contar da data de instalação da Agência, à razão de 20% ao ano, com o que as respectivas gratificações são extintas.

Tendo em vista que a instalação da Agência se deu por meio do Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, conclui-se que a data final para o retorno de todos os militares à Aeronáutica é 21 de março de 2011.

O preenchimento dos cargos efetivos depende da realização de concursos públicos, mediante autorização do Ministério do Planejamento. Em 2007, foi realizado concurso para 584 vagas. No presente ano, foi publicado edital para mais 365 vagas.

Verifica-se, portanto, que dificilmente serão preenchidos todos os 1.755 cargos efetivos previstos em lei no curto período restante, inferior a dois anos, para o retorno dos militares à Aeronáutica.

Deve-se levar em consideração, ainda, que muitos desses profissionais desenvolveram a maior parte de suas carreiras militares especificamente no setor de aviação civil. O conhecimento por eles acumulado ainda pode ser útil ao País por muitos anos. Nada recomenda, portanto, que seja fixado um prazo específico para sua saída da ANAC.

O retorno dos militares à Aeronáutica deve ocorrer conforme a conveniência dos órgãos envolvidos, que é a regra válida para a administração pública em geral.

### III – VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 186, de 2009.

Sala da Comissão,

 , Presidente  
 , Relatora

Publicado no DSF, de 25/9/2009.