

PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2011

Dispõe sobre a concessão da exploração de infraestrutura aeroportuária.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A concessão da exploração de infraestrutura aeroportuária e de infraestrutura aeronáutica acessória realizar-se-á em conformidade com o disposto nesta Lei, no art. 8º, inciso XXIV, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e nas disposições aplicáveis da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Art. 2º A licitação da concessão para a exploração de aeródromo poderá admitir, caso haja previsão em edital, a participação em consórcio, que deverá se constituir em sociedade de propósito específico antes da celebração do contrato de concessão.

Art. 3º Ficam vedadas a participação de empresas prestadoras de serviços de transporte aéreo, direta ou indiretamente, no capital votante da concessionária de aeródromo em percentual igual ou superior a dez por cento, bem como a participação da concessionária ou de seus sócios, direta ou indiretamente, no capital votante de empresas prestadoras de serviços de transporte aéreo, em percentual igual ou superior a este.

§ 1º As restrições previstas no *caput* poderão ser excepcionadas pela autoridade de aviação civil, em decisão fundamentada, no caso de concessão de parte da infraestrutura aeroportuária.

§ 2º O edital deverá conter regras para evitar, por parte das empresas aéreas, práticas anticompetitivas derivadas da participação de que trata o *caput* deste artigo.

Art. 4º A autoridade de aviação civil disporá sobre as regras de atuação da concessionária na prestação de serviços auxiliares às empresas prestadoras de serviços de transporte aéreo, a fim de assegurar a competição na prestação desses serviços.

Art. 5º A autoridade de aviação civil poderá estabelecer restrições, limites ou condições quanto à obtenção da concessão, a fim de preservar a competição entre aeroportos.

Art. 6º A transferência da concessão será vedada ao longo dos três primeiros anos de execução do contrato.

Art. 7º Dependerão de prévia aprovação da autoridade de aviação civil a cisão, a fusão, a transformação, a incorporação e a redução do capital da concessionária, bem como a transferência de seu controle societário ou a subconcessão, sem prejuízo das competências dos órgãos de defesa e promoção da concorrência.

Art. 8º Os bens reversíveis resultantes de investimentos realizados pela concessionária não poderão ser dados em garantia.

Art. 9º O prazo de concessão será de até trinta e cinco anos, podendo ser prorrogado uma única vez, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente de riscos não assumidos pela concessionária no contrato de concessão, mediante justificativa.

Art. 10. Eventuais limitações de natureza militar, ambiental, urbanística ou paisagística ao funcionamento do aeródromo deverão ser incluídas no edital e no contrato de concessão.

Art. 11. A concessão de aeródromos poderá abranger os serviços de controle de tráfego aéreo prestados por Torre de Controle de Aeródromo (TWR) e de Controle de Aproximação (APP), observadas as normas do sistema de controle do tráfego aéreo brasileiro (SISCEAB).

Parágrafo único. Na hipótese do *caput* deste artigo, a concessionária será remunerada pela tarifa de uso das comunicações e dos auxílios rádio e visuais em área terminal de tráfego aéreo (TAT), conforme disposto no Decreto-Lei nº 1.896, de 17 de dezembro de 1981.

Art. 12. As tarifas aeroportuárias aplicadas pela concessionária serão limitadas ao teto determinado pela autoridade de aviação civil.

§ 1º O teto tarifário será determinado a partir de um dos seguintes critérios, fixado no edital:

I – receita, por unidade de passageiro e carga equivalente;

II – média ponderada dos valores das diversas espécies de tarifas; ou

III – valor máximo para cada uma das diversas espécies de tarifas.

§ 2º As receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, poderão ser computadas no cálculo do teto tarifário, com vistas a favorecer a modicidade tarifária, inclusive por meio da expansão da infraestrutura aeroportuária, nos termos definidos no edital.

§ 3º O teto tarifário será reajustado anualmente por índice de preços ao consumidor e revisto ordinariamente a cada cinco anos, a fim de preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos do art. 16.

§ 4º A fórmula de reajuste do teto tarifário conterá o fator de produtividade na prestação dos serviços.

Art. 13. O fator de qualidade poderá ser utilizado, cumulada ou alternativamente, na fórmula de reajuste do teto tarifário, ou como critério para aplicação de multas decorrentes da inobservância desse fator, nos termos definidos no edital.

Art. 14. Caberá à autoridade de aviação civil a prerrogativa de escolher a forma pela qual será implementada a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a favor do poder concedente ou do concessionário, podendo ser utilizadas, individual ou conjuntamente, sem a exclusão de outras, as medidas seguintes:

- I – revisão do teto tarifário;
- II – alteração do prazo da concessão.

Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, deverão ser observadas as seguintes condições:

I – os ganhos econômicos decorrentes de novas fontes geradoras de receitas tarifárias, que não tenham sido previstas quando do cálculo inicial do teto tarifário, serão alocados para favorecer a modicidade tarifária ou destinados à expansão da infraestrutura aeroportuária, nos termos definidos no edital;

II – a regra de utilização das receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, poderá ser revista nos termos do § 2º do art. 12; e

III – os ganhos econômicos decorram de fatores externos, como os derivados da redução de tributos ou encargos legais ou de novas regras sobre os serviços prestados, serão alocados nos termos regulados pela autoridade de aviação civil.

Art. 15. A concessionária poderá praticar descontos nas tarifas baseados em parâmetros objetivos previamente divulgados, tais como:

- I – qualidade dos serviços; e
- II – horário, dia ou temporada, com vistas ao gerenciamento da demanda.

§ 1º Os descontos tarifários decorrentes dos parâmetros fixados neste artigo deverão ser indistintamente estendidos aos usuários que atendam às condições para a sua fruição.

§ 2º Os descontos praticados pelo concessionário em relação ao teto tarifário não poderão ser utilizados como fundamento para sua revisão.

§ 3º Caberá à autoridade de aviação civil compor administrativamente conflitos de interesses que envolvam o concessionário e as prestadoras de serviços aéreos acerca dos parâmetros utilizados para a prática dos descontos.

Art. 16. A elaboração do edital de licitação e do contrato de concessão observará a realização de prévia audiência e consulta pública, bem como a existência de estudos prévios de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental.

§ 1º O critério de julgamento da licitação será o de maior valor oferecido pela outorga ou menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública.

§ 2º Caso a proposta vencedora ofereça um pagamento pela outorga, adotar-se-á o regime de concessão comum.

§ 3º Caso a proposta vencedora requeira uma contraprestação da Administração Pública, adotar-se-á o regime de concessão patrocinada.

§ 4º Os recursos provenientes do pagamento pela outorga nas concessões comuns constituirão receita do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC).

§ 5º Os recursos do FNAC poderão ser destinados ao pagamento de contraprestações da Administração Pública nas concessões patrocinadas.

Art. 17. Do contrato de concessão constarão, obrigatoriamente, as cláusulas estabelecidas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além de cláusulas relativas a:

I – o valor do contrato e sua remuneração;

II – os critérios de alocação de riscos entre o poder concedente e o concessionário;

III – às condições de reequilíbrio econômico-financeiro;

IV – as regras para transferência do controle societário da concessionária;

V – as regras para assunção do controle da concessionária por parte dos financiadores;

VI – as garantias securitárias em relação aos bens e à responsabilidade civil;

VII – os níveis de qualidade dos serviços que deverão ser atendidos pela concessionária na execução do contrato, inclusive por meio da realização de investimentos, bem como a previsão das sanções em caso de inadimplemento;

VIII – a necessidade de certificação aeroportuária;

IX – a vinculação às autorizações pertinentes, expedidas pela autoridade de aviação civil, e às condições para suas revisões;

X – os bens da concessão e à especificação patrimonial do sítio aeroportuário;

XI – a alocação das receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade;

XII – as regras para a atuação da concessionária na prestação de serviços auxiliares às empresas prestadoras de serviços de transporte aéreo;

XIII – as condições necessárias à atuação dos órgãos públicos no sítio aeroportuário; e

XIV – as condições de prorrogação.

Art. 18. A Lei nº 7.565, de 13 de dezembro de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 30.

.....

§ 2º Os aeródromos privados só poderão ser utilizados com permissão de seu proprietário.” (NR)

“Art. 36.

.....
 § 6º Os aeródromos privados poderão ser convertidos em públicos mediante autorização da autoridade aeronáutica, que vigorará por prazo indeterminado e cuja extinção somente ocorrerá por renúncia, caducidade, anulação ou falência da empresa autorizatária.” (NR)

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 20. Fica revogado o § 2º do art. 36 da Lei nº 7.565, de 13 de dezembro de 1986.

JUSTIFICAÇÃO

A aviação brasileira tem apresentado um crescimento espetacular na última década, que deverá ter continuidade nos próximos anos. Esse crescimento levou, no entanto, à saturação dos principais aeroportos do País, o que tem resultado em transtornos para os passageiros e prejuízos para a economia nacional.

O modelo de gestão dos aeroportos pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) tem se mostrado incapaz de garantir os investimentos necessários para expandir o sistema no ritmo exigido.

Nesse sentido, a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, prevê como diretrizes para a infraestrutura aeroportuária civil “promover a concorrência no setor, de forma a garantir aos usuários melhor qualidade de serviços e menores tarifas”; “promover a participação da iniciativa privada na construção, operação e exploração de aeródromos, no todo ou em partes”; e “propor medidas que permitam a utilização eficiente da infraestrutura

aeroportuária, tais como a diferenciação tarifária entre os diversos aeroportos ou em um mesmo aeroporto nos horários de maior demanda”.

Tanto a Constituição Federal quanto a legislação federal comportam a concessão da exploração de aeroportos à iniciativa privada.

Segundo o art. 21, XII, c, da Constituição, “compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária”.

No mesmo sentido, o art. 36 do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), instituído pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, determina que “os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados: diretamente pela União; por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica; mediante convênio com os Estados ou Municípios; e por concessão ou autorização”.

A transferência dos aeroportos para outros entes da federação também está prevista no art. 37 da Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV). Uma vez transferidos, os aeroportos poderão ser concedidos à iniciativa privada pelos entes federados que os tiverem recebido.

Não há uma lei específica para as concessões aeroportuárias. Assim sendo, elas devem obedecer à disciplina geral das concessões, disposta nas Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. A primeira dispõe sobre o regime de concessão comum, em que o serviço é financiado exclusivamente por meio de tarifas e receitas acessórias, enquanto a segunda disciplina a concessão patrocinada, em que recursos orçamentários subsidiam parcialmente o serviço e a concessão administrativa, sendo o concessionário financiado pelo orçamento público e por receitas acessórias, não recolhendo tarifa dos usuários.

Também no âmbito infralegal não há um marco regulatório específico para as concessões aeroportuárias. Foi editado recentemente, no entanto, o Decreto nº 7.205, de 10 de junho de 2010, que dispõe sobre o modelo de concessão para exploração do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, incluído no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto nº 6.373, de 14 de fevereiro de 2008.

A existência de uma lei específica para a concessão de aeroportos contribuirá significativamente para o aperfeiçoamento do marco regulatório do setor, uma vez que, ao propiciar maior segurança jurídica aos investidores, ensejará, em última instância, maior modicidade tarifária.

A presente proposição aproveita o modelo desenvolvido para o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante e o estende, com as devidas adaptações, a todos os aeroportos do País.

Aplicar-se-á o regime da concessão comum para os aeroportos autossustentáveis, cujas normas mantivemos praticamente inalteradas; e a concessão patrocinada, para os aeroportos cujas receitas próprias não sejam suficientes para a sua manutenção. Nesses últimos, a contrapartida da União será financiada com recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil, para o qual serão destinados os valores recebidos a título de outorga nas concessões comuns. Garante-se, dessa forma, a continuidade dos serviços aeroportuários necessários nas cidades de menor porte, mediante um sistema de subsídios cruzados para o qual contribuirão os aeroportos lucrativos.

Além das normas relativas às concessões, propomos alterações no Código Brasileiro de Aeronáutica para disciplinar a exploração de aeródromos privados e sua conversão em aeródromos públicos. Entendemos contraproducente a vedação contida no Código à exploração comercial dos aeródromos privados, que podem prestar importantes serviços à aviação geral. Adicionalmente, consideramos importante conferir maior estabilidade jurídica à autorização de aeródromos públicos, de modo a viabilizar investimentos de maior porte nesses equipamentos, que poderão ampliar a oferta de serviços destinados à aviação comercial.

Em ambos os casos, não apenas empreendedores privados, mas também os estados e municípios poderão construir, manter e explorar novos aeródromos por sua própria conta e risco, independentemente do aporte de recursos federais, o que contribuirá para desafogar os atuais aeroportos e para aumentar a capilaridade da aviação no País.

Contamos com o apoio de nossos Pares para esse projeto, que viabilizará a ampliação e aumentará a eficiência da infraestrutura aeroportuária, contribuindo, assim, para o desenvolvimento econômico e o bem-estar da população.

Sala das Sessões,

Senador **VITAL DO RÊGO**