



**AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL**  
**DIRETORIA**  
**ATA DA REUNIÃO REALIZADA EM 13 DE MARÇO DE 2007**

Aos treze dias do mês de março do ano de dois mil e sete, às quinze horas, na Sala de Reuniões de sua Sede, localizada no Aeroporto Internacional de Brasília – Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 05 – Brasília-DF, a Diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC - reuniu-se com a participação do Dr. **Milton Sérgio Silveira Zuanazzi**, Diretor-Presidente; da Dra. **Denise Maria Ayres de Abreu**, Diretora; do Dr. **Josef Barat**, Diretor, do Dr. **Jorge Luiz Brito Velozo**, Diretor; e do Dr. **Leur Antônio Britto Lomanto**, Diretor, que acórdão, assistidos pelas autoridades que assinaram a folha de presença: **1)** Aprova a alteração dos quantitativos e da distribuição dos cargos comissionados técnicos da ANAC, na forma do anexo a esta ata. **2)** Aprova a constituição de uma comissão para o planejamento e preparação do Prêmio ANAC de excelência em Aviação Civil, com representantes das Superintendências, da Assessoria de Comunicação Social, da Ouvidoria, da Assessoria de Relações com Usuários e da Gerência-Geral de Certificação de Produtos Aeronáuticos. **3)** Fica aprovada a relação de aeronaves em anexo, para cessão à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, nas condições a serem acordadas em convênio específico. **4)** Designa a Superintendência de Administração e Finanças para elaborar ato

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature on the right and initials 'JK' and 'H' on the left.

normativo que objetive regular o passe funcional no âmbito da ANAC. É designado o Diretor Jorge Velozo como Relator da matéria. **5)** Aprova a proposta de alteração dos valores das tarifas de aviação civil, conforme quadro anexo a esta ata, para os fins do disposto no inciso III do art. 24 do Anexo I do Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006. **6)** Aprova as ações recomendadas na Nota Técnica nº 16/SIE/GGIT, no sentido de prorrogar a consulta pública sobre as obras na pista principal (17R35L) do Aeroporto Internacional de Congonhas - SP até 23 de março de 2007 e de adiar a Audiência de Consulta Pública presencial, sobre esse tema, para 2 de abril de 2007. A coordenação e organização desse Ato será de responsabilidade da Assessoria de Relações com Usuários. Outrossim, fica mantida a designação da Diretora Denise Abreu como Relatora da matéria. **7)** Adota como decisão a ação recomendada na Nota Técnica nº 027/SRI – GENE/2007, no sentido de que a TAP Portugal, por intermédio da autoridade aeronáutica portuguesa, faça o pedido de aumento de capacidade contido na Carta nº 041, de 16 de fevereiro de 2007, dirigido pelo Presidente do Conselho de Administração da empresa aérea diretamente à esta Agência Reguladora. **8)** Aprova as conclusões da Nota Informativa nº 003/2007, da Superintendência de Administração e Finanças, sobre o processo nº 60810.008469/2007-88, que trata sobre a “adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério da Saúde nº 016/2005, cujo objeto é a prestação de serviços de apoio logístico à organização e realização de eventos”. **9)** Aprova, por maioria, constituída pelo Diretor-Presidente e pelos Diretores Josef Barat, Leur Lomanto e Jorge Velozo, o texto de resolução anexo a esta ata, cuja matéria de que trata foi submetida à consulta pública conforme o Aviso publicado no Diário Oficial da União nº 12, seção 3, página 18, de 17 de janeiro de 2007, com base na Nota

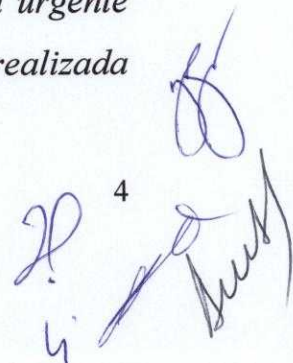
2  
4  
Muss  
H. P. O.

Técnica nº 01/2007, 12 de março de 2007, da Procuradoria-Geral desta Agência Reguladora. A Diretora Denise Abreu, que vota contra a aprovação da proposta de resolução, faz a seguinte declaração de voto: **a)** Trata-se na espécie de pleito formulado pela Federação Nacional de Turismo – FENACTUR e pela Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO (folhas 01/05, Processos 60800.019437/2006-27 e 60800.019797/2006-29 – autos unificados), que tramita nesta Agência Reguladora. **b)** O pleito citado visa à alteração do § 9º e inclusão dos §§ 10 e 11 do art. 6 da Portaria 602/GC-5, de 22 de setembro de 2000 (folhas 6/8), do Departamento de Aviação Civil – DAC. **c)** Resumidamente, a edição da resolução sob exame findará por determinar a retenção de 3% do valor de recolhimento das Tarifas de Embarque (TEM) pelas agências de viagem que efetuarem as vendas das passagens em nome das Concessionárias do Serviço Público Aéreo. **d)** A matéria foi encaminhada, em caráter preliminar, à Procuradoria da ANAC, que exarou o Parecer nº 124 de 2006 (folhas 34/40), do qual se extrai o seguinte excerto: “*caso seja viável criar uma sistemática de arrecadação direta entre a Agência de Viagem e a INFRAERO, que já se posicionou favorável ao pleito, isentando as empresas aéreas do ônus de arrecadar as Tarifas de Embarque relacionadas às emissões de bilhetes de passagem realizadas pelas referidas Agências – tal sistemática poderá ser adotada, tendo em vista que não há óbice jurídico-legal para tanto*”. Acrescentou ainda, o citado Parecer: “... a decisão de se adotar o pleito da FENACTUR não guarda relação estrita com juridicidade ou legalidade. Trata-se de ato administrativo discricionário, onde se deve observar apenas a conveniência e oportunidade,...”. **e)** Aos 17 (dezessete) dias do mês de janeiro de 2007, foi publicado Aviso de Consulta Pública na Seção 3 do

3  
4.28  
D. Abreu

Diário Oficial da União, anexado à fl. 42, que recebeu uma série de manifestações juntadas às fls. 44/140. **f)** Saliente-se que o Departamento de Política de Aviação Civil – DEPAC, da Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa, também apresentou sua manifestação por meio de Nota Técnica, na qual assinala: *“O exercício do poder normativo com base em poderes implícitos representa usurpação de competência material do Poder Legislativo e, por isso, fere o princípio constitucional da separação dos poderes. Pode-se até tentar a edição do Ato Normativo, em questão, nos poderes gerais da ANAC de regular o setor aéreo. Ocorre que além de juridicamente contestável, tal justificativa não encontra o respaldo na própria situação concreta que pretende regular. A relação entre as agências de turismo e as empresas aéreas é uma relação, tipicamente, contratual. As Agências de Turismo são terceiros intervenientes na relação estabelecida entre operador aéreo portuário e empresas aéreas. As Agências de Viagem comercializam passagens das empresas aéreas, realizando a intermediação entre essas e o passageiro. Não são delegatárias de serviços aéreos e, portanto, não titularizam o direito a remuneração mediante preços públicos ou taxas.”*. **g)** Assim, concluiu o Órgão do Ministério da Defesa que a proposta em questão deveria ser revista por apresentar sérios obstáculos jurídicos. **h)** Convém citar também a manifestação do Sindicato Nacional de Empresas Aéreas – SNEA - no seguinte sentido: *“Sem adentrar no mérito do Projeto de Resolução sob Consulta, inclusive no que se refere a aspectos de legalidade, ressaltamos que a alteração pretendida resultará em elevados custos adicionais a serem suportados exclusivamente pelas empresas aéreas, razão pela qual solicitamos que essa Agência proceda a urgente convocação e coordenação de reunião técnica conjunta a ser realizada*

4



com a participação de representantes das empresas aéreas e da INFRAERO, de modo a que a taxa que vier a ser estabelecida em contrapartida aos serviços prestados pelas referidas empresas à INFRAERO venha a cobrir, integralmente, os custos que vierem a ser incorridos (...)". **i)** A Procuradoria da ANAC volta a se manifestar às fls. 148/149 contraditando os argumentos apresentados pelo DEPAC, da Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa. **j)** Novamente a matéria foi trazida ao colegiado para deliberação. É o relatório. Passo à DECLARAÇÃO DE VOTO. **l)** Preliminarmente, há que se definir a extensão da competência desta Agência Reguladora sobre a matéria. O inciso XXI do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, atribui competência à esta Agência Reguladora para "*regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária (...)*" e o inciso XXV desse mesmo artigo define a competência de "*estabelecer o regime tarifário da exploração da infra-estrutura aeroportuária no todo ou em parte*". Portanto, a simples leitura desses incisos revela que as competências da ANAC, neste aspecto, limitam-se a regular as relações entre os prestadores de serviços aeroportuários, como a INFRAERO, e os usuários desses serviços, dentre os quais estão as empresas concessionárias do serviço aéreo público e os passageiros que transportam. **m)** Logo, a ANAC tem o poder de definir o valor do preço público que irá remunerar a INFRAERO pelos serviços que prestar, definir quais os serviços postos à disposição de empresas e passageiros e como são por eles remunerados. **n)** Já a questão que se pretende disciplinar na proposta obriga a credora do preço público a delegar sua arrecadação a terceiros, que não os usuários do serviço de infra-estrutura aeroportuária, que com ela não mantêm qualquer relação. **o)** A relação jurídica das agências de viagem se estabelece

5  
5  
H.O.

unicamente entre elas e as concessionárias de transporte aéreo, que por força de contrato privado bilateral, transferem poderes às agências de viagem para firmar o contrato de transporte aéreo em nome da concessionária e sob a sua exclusiva responsabilidade perante os passageiros que transporta e perante a própria prestadora dos serviços de infra-estrutura aeroportuária. **p)** Assim sendo, a desoneração das empresas aéreas do ônus de arrecadar as Tarifas de Embarque relacionadas às emissões de bilhetes de passagem realizadas pelas Agências de Viagem implica obrigar o prestador dos serviços de infra-estrutura aeroportuária a repassar 3% do valor das passagens diretamente às agências de viagem, que são prestadoras de serviços das concessionárias de transporte aéreo, e não usuárias dos serviços prestados pela administradora dos aeroportos. **q)** Neste contexto, a metodologia proposta, além de interferir na relação privada entre as concessionárias de serviços aéreos e as agências de viagem com natureza jurídica de direito privado, usurpa competências da INFRAERO e demais administradoras de Aeroportos do país no que tange à definição da natureza e finalidade da tarifa de embarque. **r)** Com esses fundamentos fica patente que sem previsibilidade legal expressa não pode o administrador público decidir agir com discricionariedade, uma vez que a doutrina de Direito Público consagra a necessidade de dispositivo legal expreso para a adoção de medidas administrativas de forma a inibir a instauração da tirania discricionária. Regular um setor (sistema de aviação civil composto pelo Comando da Aeronáutica, Infraero e administradores de aeroportos e empresas concessionárias de serviço público aéreo) implica regulamentação jurídica e regulação econômica do setor de aviação civil, sem intervir nas relações privadas decorrentes da prestação de serviços pelo próprio sistema. **s)** Ademais, no art. 170 da Constituição Federal,

Surty  
9/6  
esd

estabelece-se um conjunto de princípios constitucionais de como a ordem econômica deve se pautar: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas, sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país”. Já no “caput” do art. 170, destaca-se que a ordem econômica possui dois fundamentos: valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Esses princípios apontam a direção dada à ordem econômica, mas sempre analisados de acordo com o sistema constitucional, que tem como norte a função social e não interesses de um setor prestador de serviços terceirizados. A atuação do Estado na área econômica apenas se apresenta legítima para proteger esses princípios estabelecidos constitucionalmente. Basicamente, as formas e limites de intervenção do Estado no domínio econômico estão definidos na Constituição Federal. Conforme determina o art. 173, só pode o Estado diretamente explorar atividade econômica quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, definidos em lei. Ainda o art. 174 prevê a atuação do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, na forma da lei, mediante o exercício de funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Ressalte-se, assim, o caráter

Just  
5/1/2007

excepcional e complementar da atuação do Poder Público nessa seara, limitada pelos princípios estabelecidos no art. 170 da Constituição Federal. O festejado Diógenes Gasparini (“Direito Administrativo”, 6ª ed., São Paulo, Saraiva, 2001, p. 614), ao tratar da intervenção do Estado no domínio econômico assim conceitua: “todo ato ou medida legal que restringe, condiciona ou suprime a iniciativa privada em dada área econômica, em benefício do desenvolvimento nacional e da justiça social, assegurados os direitos e garantias individuais”. Não é por outra razão que o art. 173, §4º da Constituição Federal determina que **lei** estabelecerá mecanismos para **reprimir o abuso do poder econômico** que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros, e a Lei 8884/94 (Lei Antitruste) dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais da livre iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico. **t)** Isso tudo exposto, e sem adentrar na legitimidade ou não do pleito formulado pela FENACTUR, manifesto meu voto contrário à proposta de resolução em questão, por considerá-la ilegal e extrapoladora dos poderes normativos da Agência Nacional de Aviação Civil, além de inconstitucional. **Os Diretores Josef Barat, Leur Lomanto e Jorge Velozo, que votam a favor da aprovação da proposta de Resolução, fazem a seguinte DECLARAÇÃO DE VOTO:** a) A matéria foi inicialmente analisada na Reunião de Diretoria de 20 de dezembro de 2006, quando foi aprovado o parecer da Procuradoria-Geral da ANAC, que se posicionava pela juridicidade da proposta, nos seguintes termos: “... a decisão de se adotar o pleito da FENACTUR não guarda relação estrita com juridicidade ou legalidade. Trata-se de ato administrativo

5/8  
Jorge Velozo




*discricionário, onde se deve observar apenas a conveniência e oportunidade,...*". Portanto, a conveniência e oportunidade da proposta não foi objeto de deliberação. Apenas foi votada a divulgação de seu teor, em Consulta Pública realizada, seguindo os procedimentos legais. **b)** Feita a Consulta Pública, a matéria voltou à deliberação do Colegiado nesta reunião, trazida como matéria extra pauta pelo Diretor-Presidente. **c)** Como resultado da Consulta Pública, vieram duas manifestações contrárias, uma via e-mail, proveniente do Ministério da Defesa, e outra por carta, proveniente do SNEA. A primeira apresentou óbices jurídicos à proposta e a segunda solicitou uma reunião entre a INFRAERO, a ANAC e o SNEA para analisarem conjuntamente eventuais desequilíbrios econômico-financeiros que poderiam afetar as empresas aéreas. **d)** A Procuradoria-Geral da ANAC manifestou-se no sentido de se opor aos argumentos jurídicos expostos pelo Ministério da Defesa, enquanto que a Diretora Denise Abreu trouxe à luz, nesta reunião, argumentos novos, relativos à incompetência desta Agência Reguladora para disciplinar a matéria. **e)** De modo a não confrontar os pareceres jurídicos, que embora divergentes contenham argumentos consistentes, e possibilitar que as agências de viagem sejam remuneradas quando efetivamente prestarem o serviço de cobrança da Tarifa de Embarque - TEM, os Diretores supra mencionados consideraram que a melhor técnica a ser adotada pela ANAC é a de desobrigar a INFRAERO e as outras administradoras aeroportuárias a cobrarem esse preço público por intermédio de qualquer pessoa, como atualmente o faz o texto contido no art. 5º da Portaria nº 602/GC-5, de 22 de setembro de 2000, que obriga a INFRAERO e as outras administradoras aeroportuárias a fazer a cobrança da TEM por intermédio unicamente das empresas aéreas. **f)** Assim, respeitando as relações privadas das credoras da

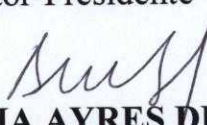
5  
21  
2000

Tarifa de Embarque, o texto de Resolução que propomos devolve a autonomia das administradoras aeroportuárias para decidir se querem cobrar seu crédito diretamente, no próprio aeroporto, ou por intermédio de empresas aéreas, nacionais e internacionais, bem como por intermédio de agências de viagem, no valor correspondente à remuneração pela efetiva prestação dos serviços. **g)** A alteração proposta na metodologia de cobrança justifica-se, portanto, pelo fato da ANAC não interferir em competências da INFRAERO e outras administradoras aeroportuárias nos seus relacionamentos comerciais de caráter privado, desde que isso não resulte no comprometimento dos serviços que atendem à infra-estrutura aeroportuária, remunerados por essa tarifa, ou implique em quaisquer ônus às companhias aéreas, sem a devida contrapartida. **h)** É o texto de Resolução que propomos: *“Art. 1º O preço relativo à Tarifa de Embarque, Acrescido do ATAERO, é devido pelo passageiro e será cobrado pela INFRAERO ou outras administradoras de aeroportos, credores dessa tarifa, que poderão delegar essa atividade às empresas de transporte aéreo, nacionais e estrangeiras, como também às agências de viagem, por elas previamente credenciadas, na forma definida em contrato. Parágrafo Único: Parte do valor da Tarifa de Embarque poderá ser utilizado para remunerar aquele que prestar efetivamente o serviço de cobrança a que se refere o caput. Art. 2º Ficam revogados os artigos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10, todos da Portaria nº 602/GC-5, de 22 de setembro de 2000, do Departamento de Aviação Civil do Comando da Aeronáutica. Art. 3º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação”.* **10)** Outorga nova autorização para operar serviço aéreo especializado na modalidade aeroagrícola para a empresa Cristal Aviação Agrícola Ltda., processo nº. 07-01/94136/01. **11)** Renova a autorização para operar serviço aéreo

10  
9  
20

especializado na modalidade aeroagrícola da empresa Aviação Agrícola Gaivota Ltda., processo nº. 07-01/8322/76. 12) Outorga autorização para operar serviço aéreo especializado na modalidade de aerolevanteamento para a empresa Helisul Táxi Aéreo Ltda., processo nº. 07-01/07073/72. 13) Concede prévia aprovação da 5ª alteração contratual da empresa Puma Air Linhas Aéreas Ltda., processo nº 07-01/93832/01. 14) Aprovada a indicação de profissionais para ocupar cargos comissionados na ANAC, conforme relação anexa. Nada mais havendo, foram encerrados os trabalhos às dezenove horas e cinquenta minutos do dia treze de março do ano de dois mil e sete, após o que foi lavrada esta ata, que é por todos os Diretores presentes lida e assinada.

  
**MILTON SÉRGIO SILVEIRA ZUANAZZI**  
Diretor-Presidente

  
**DENISE MARIA AYRES DE ABREU**  
Diretora

  
**JOSEF BARAT**  
Diretor

  
**JORGE LUIZ BRITO VELOZO**  
Diretor

  
**LEUR ANTÔNIO BRITTO LOMANTO**  
Diretor