

---

# A REGULAÇÃO DO SISTEMA DE AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRO: ESTADO DA ARTE E DESAFIOS FUTUROS

*THE REGULATION OF BRAZILIAN CIVIL AVIATION  
SYSTEM: STATE OF THE ART AND FUTURE CHALLENGES*

---

*Márcio Felipe Lacombe da Cunha*

*Advogado da União*

*Assessor Jurídico do Diretor-Geral do Departamento de Controle do Espaço Aéreo  
(DECEA)*

*Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF)*

*Membro da Comissão Permanente de Direito Administrativo do Instituto dos  
Advogados Brasileiros (IAB). Membro da Associação Brasileira de Direito  
Aeronáutico e Espacial (SBDA)*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Autonomia e posição enciclopédica do Direito Aeronáutico; 2 A regulação da Aviação Civil Brasileira e seus desafios futuros; 3 Síntese conclusiva; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo versa sobre as peculiaridades da regulação estatal no campo do direito aeronáutico. Investiga a recente fragmentação do sistema de aviação civil brasileiro, que se centralizava na figura do Ministério da Aeronáutica, em órgãos tecnicamente especializados, na linha de um modelo policêntrico de Administração Pública. Analisa, ainda, alguns dos futuros desafios da aviação civil brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Aeronáutico. Administração Pública. Regulação.

**ABSTRACT:** This article deals with the peculiarities of the regulation in the field of aviation law. Investigates the recent fragmentation of the Brazilian civil aviation system, centered on the figure of the *Ministry of Aeronautics*, in technically specialized agencies, in line with a polycentric model of Public Administration. It also analyzes some of the future challenges of the Brazilian civil aviation.

**KEYWORDS:** Aviation Law. Public Administration. Regulation.

## INTRODUÇÃO

A globalização, enquanto fenômeno complexo de integração econômica, social, cultural e política, inerente à modernidade (reflexiva)<sup>1</sup>, sintetiza-se na ideia de “intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa”<sup>2</sup>. A interdependência global intensifica-se, sobretudo no fim do século XX e início do século XXI, a partir do fluxo de capital, bens, informações e pessoas, “devido a suportes físicos (como os sistemas de transporte, de comunicação e sistemas bancários), normativos (como as normas do comércio internacional) e simbólicos (como o inglês como língua franca)”<sup>3</sup>.

No contexto da interdependência global, insere-se o setor do transporte aéreo, “considerado, com fundamentos em dados estatísticos, inclusive, duas vezes mais seguro que o transporte ferroviário, que detinha o primado em índices de segurança”<sup>4</sup>, enquanto fator primordial de indução e suporte “aos crescentes fluxos de passageiros e cargas decorrentes da globalização”<sup>5</sup>. Segundo estudo da *International Air Transport Association* (IATA) – associação comercial que representa cerca de 240 (duzentos e quarenta) companhias aéreas e 84% do tráfego aéreo global –, a demanda por serviços de transporte aéreo tem aumentado mais rapidamente do que a maioria dos outros bens e serviços, na medida em que “since 1970 air travel demand, measured by Revenue Passenger Kilometers flown (RPKs) has risen 10-fold, compared to a 3-4-fold expansion of the world economy”<sup>6</sup>.

- 
- 1 Os sociólogos ANTHONY GIDDENS, ULRICH BECK e SCOTT LASH adotaram o conceito de *modernidade reflexiva*, compreendida de maneira distinta por cada um dos três autores, para descrever a sociedade contemporânea em lugar da ideia de *pós-modernidade*, caracterizada, por sua vez, pelo esgotamento dos metarrelatos e os discursos totalizantes construídos pela modernidade ocidental. Consoante BECK, esse esgotamento, na verdade, não é a crise, mas a própria vitória dessa modernização que, por seu turno, seria reflexiva por representar “a radicalização da modernidade, que vai invadir as premissas e os contornos da sociedade industrial e abrir caminhos para outra modernidade” (BECK, Ulrich, et al. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*; tradução de de Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1997. p. 13).
  - 2 GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991. p. 60.
  - 3 BERNARDES, Márcia Nina. Globalização. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. São Leopoldo: Unisinos; Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 380.
  - 4 MORSELLO, Marco Fábio. Responsabilidade civil no transporte aéreo. São Paulo: Atlas S.A., 2007. p. 49.
  - 5 BARAT, Josef. *Globalização, logística e transporte aéreo*. São Paulo: SENAC, 2012. p. 93.
  - 6 INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (IATA). Profitability and the air transport value chain. Disponível em: <<http://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/Profitability-and-the-air-transport-value-chain-final.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2013.

Não obstante, o transporte aéreo é um importante fator de estímulo ao *desenvolvimento nacional*, bem como à *redução das desigualdades regionais*, ambos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, II e III, da Constituição do Brasil, respectivamente), desenvolvimento este que, sob uma perspectiva jurídico-valorativa, tem por objetivo promover “igualdade de oportunidades, inclusão no mercado, conhecimento das melhores opções econômicas e sociais, cooperação, menos que resultados econômicos”<sup>7</sup>. No entanto, conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o transporte aéreo também impõe dificuldades aos “gestores das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica de acompanharem o rápido crescimento das necessidades dos usuários, intermediários e finais, da aviação civil”<sup>8</sup>.

Neste contexto pós-crise financeira global que ainda se faz sentir, do qual o Estado surge como única tábua de salvação; em que fica evidente o contrassenso da oposição entre mercado e Estado tal como proposta pelo neoliberalismo<sup>9</sup>, emerge a figura do *Estado Regulador*; não mais produtor de bens e serviços como no modelo do Welfare State, mas que age de maneira *alternativa e complementar*. Alternativa, na medida em que permite a influência do sistema político em segmentos do sistema econômico (nos ordenamentos setoriais); e complementar, pois a regulação proporciona o engate entre os sistemas jurídico e político e o sistema econômico<sup>10</sup>.

A aviação civil, por sua vez, é um dos segmentos econômicos que se encontra submetido à regulação estatal – considerando o fato de competir à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a navegação aérea e a infraestrutura aeroportuária (art. 21, XII, “c”, da Constituição de 1988), bem como, privativamente, legislar sobre direito aeronáutico (art. 22, I, da Constituição de 1988) – e aos três poderes que lhe são inerentes: “*aquele de editar a regra, o de assegurar a sua aplicação e o de reprimir as infrações*”<sup>11</sup>, sem prejuízo da regulação de âmbito internacional, notadamente por parte da Organização da Aviação Civil

7 SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Org.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 57.

8 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100531\\_comunicadodoipea\\_54.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100531_comunicadodoipea_54.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2013.

9 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Dominação financeira e sua crise no quadro do capitalismo do conhecimento e do Estado Democrático Social*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 22, n. 64, dez. 2008. p. 198.

10 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação estatal e autorregulação na economia contemporânea. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 9, n. 33, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=72094>>. Acesso em: 24 set. 2013.

11 ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 26-27.

Internacional (OACI)<sup>12</sup> – agência especializada integrante do Sistema das Nações Unidas –, na medida em que o Brasil é signatário da *Convenção sobre Aviação Civil Internacional* (denominada *Convenção de Chicago*), recepcionada na ordem jurídica interna, mediante o Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946. Convém salientar, por outro lado, que as *desregulações* do setor de aviação civil, quando mal conduzidas pelo Estado, podem suscitar efeitos indesejáveis, afetando “tanto os níveis de serviços para os usuários quanto à rentabilidade das empresas aéreas”<sup>13</sup>.

O sistema de aviação civil brasileiro é, de fato, complexo e peculiar, na medida em que há uma divisão de tarefas entre órgãos da Administração direta, quais sejam: o Comando da Aeronáutica e a novel Secretaria de Aviação Civil (SAC) e da Administração indireta, qual seja: a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), o que, por óbvio, demanda coordenação. Registre-se que os órgãos públicos brasileiros envolvidos com a aviação civil, notadamente o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) e o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) – organizações militares do Comando da Aeronáutica –, foram muito bem avaliados em recente auditoria realizada pela Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), como parte do *Universal Safety Oversight Audit Program*, quanto a aspectos concernentes à segurança operacional, conquistando a 5ª melhor nota entre 124 países avaliados<sup>14</sup>.

Por derradeiro, cabe destacar que a criação da ANAC – tema que será adiante esmiuçado – com a finalidade de regular a aviação civil brasileira de maneira descentralizada e independente, sem que fossem, contudo, extintos os referidos órgãos do Comando da Aeronáutica que, assim sendo, permaneceu responsável pelos sistemas de controle do espaço aéreo e de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos veio ao encontro de novo um novo paradigma do direito administrativo brasileiro, conforme aponta GUSTAVO BINENBOJM, qual seja: o de uma *Administração Pública policêntrica*, “produto das exigências da Reforma do Estado, orientada pelo

12 Consoante JACQUES NAVEAU, a OACI atua em todas as áreas onde existem as questões técnicas relacionadas com a navegação aérea, incluindo: aeronaves, pessoal, rotas aéreas e serviços auxiliares e “son action s'exerce par le truchement de la publication de normes appelées standards et de pratique recommandées, qui font l'objet d'Annexes à la Convention de Chicago”. In: *Droit du transport aérien international*. Bruxelles: Bruylant Bruxelles, 1980. p. 30.

13 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100531\\_comunicadodoipea\\_54.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100531_comunicadodoipea_54.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2013.

14 GODOY, Roberto; TAVARES, Bruno. Sistema de aviação do País é bem avaliado em teste global. *Estadão*. São Paulo, maio 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,sistema-de-aviacao-do-pais-e-bem-avaliado-em-teste-global,374378,0.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

princípio da eficiência”<sup>15</sup>, substituindo a noção de um Poder Executivo unitário.

## 1 AUTONOMIA E POSIÇÃO ENCICLOPÉDICA DO DIREITO AERONÁUTICO

Ao longo da História, o sonho de voar sempre acompanhou o ser humano. Desde a figura de Ícaro, na mitologia grega, muitas lendas e crenças relacionadas com o voo vieram à baila e inúmeras foram as tentativas do homem de vencer este obstáculo natural. Quando o inventor brasileiro Alberto Santos Dumont realizou, com o seu *14-bis*, em 23 de outubro de 1906, o primeiro voo homologado *do mais pesado que o ar* para uma multidão de testemunhas eufóricas no campo de Bagatelle<sup>16</sup>, em Paris, na França, as relações sociais e políticas da humanidade alterar-se-iam para sempre, criando-se, ainda, doravante, um novo capítulo na ciência do direito.

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a tecnologia dos aviões avançou bastante, passando a ser utilizado pelos Estados para fins bélicos, como verdadeira arma de guerra. Ao final desse conflito, entretanto, “havia suficiente infra-estrutura de equipamentos para iniciar exploração de serviços aéreos postais e comerciais, lançando-se, em 1919, o primeiro serviço regular entre Paris e Bruxelas”<sup>17</sup>. De fato, à exceção do acordo internacional assinado a 26 de julho de 1913, entre a Alemanha e a França, “o Tratado de Versalhes foi verdadeiramente o ato de caráter internacional que primeiramente se firmou sobre questões de navegação aérea”<sup>18</sup>.

A partir do rápido desenvolvimento da navegação aérea após Primeira Guerra Mundial, fez-se necessária a elaboração de normas que a regulassem; trabalhos de juristas foram publicados e discussões foram travadas em diversos congressos internacionais, culminando na celebração da Convenção relativa à Regulamentação de Navegação Aérea, firmada em Paris, a 13 de outubro de 1919 – que não chegou a entrar em vigor em nosso país –, e na Convenção sobre Aviação Comercial, assinada em Havana, a 20 de fevereiro de 1928, ambas posteriormente substituídas pela Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago, a 7

15 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006., p. 45.

16 FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). *Acervo de Santos Dumont*. Disponível em: <[http://www.fab.mil.br/portal/personalidades/sdumont/sdumont\\_acervo/index2.htm](http://www.fab.mil.br/portal/personalidades/sdumont/sdumont_acervo/index2.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2013.

17 MORSELLO, Marco Fábio. *Responsabilidade civil no transporte aéreo*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 47.

18 CARNEIRO DE CAMPOS, A. B. *Direito público aéreo: a natureza jurídica do espaço e a navegação aérea*. Rio de Janeiro: Irmãos Di Giorgio & Cia, 1941. p. 52.

de dezembro de 1944, e firmada pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945. O direito aeronáutico<sup>19</sup> – ramo específico que busca equilibrar a soberania dos Estados, de um lado, e a necessidade desenvolvimento da aviação civil, baseada no princípio da liberdade de locomoção para a aviação comercial, de outro –, nesse período, ganhou impulso, “surgindo obras de cunho didático sobre o assunto, de vez que se tornou disciplina ministrada não só em cursos jurídicos como em cursos especializados”<sup>20</sup>.

Distingue-se, porém, o *direito aeronáutico do direito aéreo*. Esta nomenclatura – que subsiste, v.g., nos direitos: francês (*droit aérien*) e português –, “usada nos primórdios dos estudos sobre a matéria, na primeira década do Séc. XX, por Henri Couannier, professor do Instituto de Estudos Superiores Internacionais e da Escola Superior de Paris”<sup>21</sup>, corresponde a um critério mais restrito, ou seja, ao conjunto de normas jurídicas “relativas à aeronave e à navegação aérea, esclarecendo-se que esta última atrela-se àquela, possibilitando, destarte, distinção com o Direito Espacial e, mais particularmente, com as telecomunicações”<sup>22</sup>. Aquela nomenclatura – inspirada no jurista italiano ANTONIO AMBROSINI<sup>23</sup>,

19 No Brasil, é de destacar-se, logo após o segundo pós-guerra (em 1950), a criação da Sociedade Brasileira de Direito Aeronáutico (SBDA), atualmente denominada Associação Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial, que funcionou como interlocutora entre o Governo e as empresas do setor de aviação civil, bem como porta-voz dos juristas que buscavam a autonomia do direito aeronáutico, enquanto novo campo intelectual motivado pelos avanços tecnológicos e a ampliação da atividade aeronáutica no mundo. Neste sentido, transcreve-se lição de CARLOS ROBERTO TORRES FILHO in: *Sociedade Brasileira de Direito Aeronáutico (SBDA): a formulação da política aeronáutica brasileira (1950-1965)*. São Gonçalo, RJ, 2011, p. 146. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.btdt.uerj.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=3782](http://www.btdt.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3782)>. Acesso em: 12 nov. 2013: “No direcionamento dado a este processo, influiu o posicionamento assumido pelo Brasil na Segunda Guerra Mundial e na Guerra Fria, de aliança com os Estados Unidos da América, sendo também relevante a intervenção da ideologia castrense na política nacional, papel assumido com destaque pela Escola Superior de Guerra (ESG), através da formulação da Doutrina de Segurança Nacional, o que repercutiu na atuação e mesmo na própria concepção do Direito Aeronáutico em solo brasileiro, conformando-se, após 1964, a aproximação entre a SBDA e os governos militares. Diversos de seus diretores e ex-diretores ocuparam postos de funções chaves na ditadura militar.

Embora a SBDA se apresentasse como uma entidade civil, entende-se neste trabalho que ela agia de fato como parte da Sociedade Política, por sua estreita vinculação ao Ministério da Aeronáutica, expressando-se como exemplo da inter-relação contida na proposição de Gramsci quanto ao Estado integral ou na formulação mais conhecida de ‘Estado Ampliado’. Teve assim por função harmonizar, através da atividade de regulamentação, os interesses advindos dos empresários do ramo de aviação e o governo e a direção política impressa a partir dos órgãos e agências estatais relacionados a essa atividade. Desta maneira a SBDA entre 1950 e 1965 procurou incessantemente alcançar o reconhecimento de sua importância junto tanto ao governo quanto aos atores civis, no que obteve sucesso”.

20 SAMPAIO DE LACERDA, J. C. *Curso de direito privado da navegação*. v. II: direito aeronáutico. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1974. p. 17.

21 PACHECO, José da Silva. *Comentários ao código brasileiro de aeronáutica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 21.

22 MORSELLO, Marco Fábio. *Responsabilidade civil no transporte aéreo*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 51.

23 A respeito da influência de ANTONIO AMBROSINI – defensor da autonomia científica do direito aeronáutico frente ao posicionamento de ANTONIO SCIALOJA, a favor de um direito da navegação, abrangendo

embora este tenha criado posteriormente outra expressão para a matéria, qual seja: direito da aviação que restou isolada –, por sua vez, *exclui outros fenômenos do ar*; “cingindo-se à navegação aérea sem necessidade de proceder à interpretação restritiva, pois a expressão corresponde ao conteúdo indicado”<sup>24</sup>.

No Brasil, a nomenclatura direito aéreo prevaleceu no primeiro Código Brasileiro do Ar (Decreto-lei nº 483, de 8 de junho de 1938), bem como no Código que lhe sucedeu (Decreto-lei nº 32, de 18 de novembro de 1966). O Código Brasileiro de Aeronáutica em vigor (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), por sua vez, optou pela denominação direito aeronáutico, “harmonizando-se, desse modo, com o disposto no art. 8º, XVIII, letra b, da CF de 1969 e art. 22, I, da CF de 88 e com a doutrina dominante”<sup>25</sup>.

Ao direito aeronáutico, sem embargo, é possível atribuir as seguintes características, conforme lição de MARCO FÁBIO MORSELLO, a saber: *o dinamismo* – em razão da constante e célere evolução do estado da técnica no segmento aeronáutico –, o caráter internacional<sup>26</sup> – o Código Brasileiro de Aeronáutica em vigor prescreve, em seu art. 1º, ser o direito aeronáutico regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar –, a regulamentação e a autonomia, ressaltando-se, quanto ao último ponto, que “inexiste sistema fechado de regras e princípios, havendo efetivo atrelamento com outros ramos do Direito”<sup>27</sup>.

---

o marítimo e o aéreo –, sobretudo na América Latina, transcreve-se lição de Griselda Capaldo in *La enseñanza del derecho aeronáutico*. *Revista sobre enseñanza del Derecho*, Buenos Aires, ano 7, n. 13, 2009. Disponível em: <[http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev\\_academia/revistas/13/la-ensenanza-del-derecho-aeronautico.pdf](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/13/la-ensenanza-del-derecho-aeronautico.pdf)>. Acesso em 16 nov. 2013: “Los historiadores del Derecho Aeronáutico indican que la introducción de esta asignatura dentro del universo jurídico argentino tuvo lugar a mediados del siglo pasado a través de la controvertida figura de Antonio Ambrosini (1888-1983). Apasionado defensor de la autonomía científica de esta materia, su prédica tuvo singular éxito en nuestro país, en Brasil y en México. La Argentina lo incorporó como docente al primer curso de Especialización de Postgrado en Derecho Aeronáutico y Espacial que se dictó en toda América, ofrecido por el INDAE (Instituto Nacional de Derecho Aeronáutico y Espacial), cursos que luego adquirieron naturaleza universitaria por decreto 10.525/59. Entre 1950 y 1953, Ambrosini colaboró con el Centro Permanente de Investigaciones de Derecho Aeronáutico y Política del Transporte Aéreo y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Antes de regresar a Italia estuvo en Río de Janeiro, donde inauguró la cátedra de Derecho Aeronáutico en la Universidad Nacional”.

24 MORSELLO, Marco Fábio. *Responsabilidade civil no transporte aéreo*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 51.

25 PACHECO, José da Silva. *Comentários ao código brasileiro de aeronáutica*. 4ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 20.

26 Consoante RONALDO POLETTI in: A questão da autonomia do direito aeronáutico. *Revista de informação legislativa*, v. 31, n. 123, jul./set. de 1994. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176260/000491490.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 16 nov. 2013: “O direito aeronáutico tem natureza predominantemente internacional e tende a superar o conceito de Estado (moderno e nacional), pelo desaparecimento do seu principal atributo que é a soberania”.

27 MORSELLO, Marco Fábio. *Responsabilidade civil no transporte aéreo*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 52.



É importante destacar, por derradeiro, que o direito aeronáutico, tal como sucede com o direito marítimo, possui normas tipicamente de direito público (penal ou administrativo), outras de direito internacional (público ou privado) – consoante acima salientado – e outras de direito privado (comercial)<sup>28</sup>, de sorte a promover o equilíbrio entre os interesses dos Estados, notadamente à segurança no seu espaço de soberania, e a necessidade de desenvolvimento contínuo da aviação civil<sup>29</sup>.

## 2 A REGULAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA E SEUS DESAFIOS FUTUROS

A reforma do Estado brasileiro nos anos 90, que advém num contexto de redução das taxas de crescimento econômico, de agravamento da crise fiscal e da inflação, teve seu marco na criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado, durante o primeiro mandato do presidente FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-1998), e na conseqüente elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), coordenado pelo Ministro LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA. A denominada reforma gerencial de 1995 buscava substituir o modelo de administração pública burocrática, “misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da ‘nova gestão pública’ (new public management)”<sup>30</sup>.

28 SAMPAIO DE LACERDA, J. C. *Curso de direito privado da navegação*, vol. II: direito aeronáutico. 2ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1974. p. 16.

29 Sobre a necessidade de equilíbrio entre as forças estatais e as econômico-privadas, que caracteriza o direito aeronáutico, colhe-se a seguinte lição de Alexandre Miguel Fazendas Borges Leite in Utilização militar e civil de uma infra-estrutura aeronáutica. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar (Coord.). *Estudos de direito aéreo*. Coimbra: Almedina, 2007. p. 32: “A dimensão aérea do território de um Estado é extremamente importante e as questões que gerou levaram à adoção de um complexo acervo normativo de cariz interno e internacional que se designa por Direito Aéreo. Este ramo do Direito permitiu dirimir o conflito de interesses resultante da necessidade fundamental de um Estado à segurança no seu espaço de soberania e, por outro lado, a importância no desenvolvimento da aviação civil internacional. Assim, por Direito Aéreo entende-se o sistema de princípios e regras de Direito Público e Direito Privado, nacional e internacional, que regula a constituição e funcionamento das organizações aeronáuticas e as relações jurídicas resultantes da actividade aérea civil. Este complexo normativo resulta primordialmente dos vários Tratados e Acordos Internacionais celebrados pelos Estados, dos quais se destaca a Convenção sobre a Aviação Civil Internacional de 1944. A actividade armada de âmbito aéreo está enquadrada no âmbito do Direito dos conflitos armados”.

30 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 4. out.-dez. 1999. p. 6. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.reflexoessobrerereferencial.p.pg.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2013. Em sentido crítico a reforma do Estado conduzida nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, vale conferir lição de Aragon Érico Dasso Júnior in *Reforma do Estado com participação cidadã? Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras*. Florianópolis, SC, 2006. p. 146. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 261. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88466/236844.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 dez. 2013. “A reforma da Administração Pública, no período de 1995 a 2002, foi marcada por duas características fundamentais: a

A reforma gerencial iniciada em 1995, complementada pela Reforma Administrativa levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, ainda deixou como legado para o Brasil “uma miríade de novas autoridades administrativas dotadas de elevado grau de autonomia em relação ao Poder Executivo, denominadas, à moda anglo-saxônica de agências reguladoras independentes”<sup>31</sup>, como uma exigência do mercado para a captação de investimentos frente ao risco de ruptura dos contratos pelo Poder Público que sempre assustou os investidores estrangeiros.

De fato, a existência de entidades com função reguladora, ainda que sem a denominação de agências, não constitui propriamente uma novidade no direito brasileiro. Ao longo da história, diversos órgãos e autarquias foram criados para exercer esse tipo de função, v.g., o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Instituto Brasileiro do Café (IBC) – ambos já extintos –, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). As novas agências reguladoras, é bem de ver, têm sido instituídas, em regra, como autarquias de regime especial, regime este que se caracteriza pela maior autonomia em face da Administração Pública direta, sintetizada nas seguintes garantias: (i) mandato fixo de seus dirigentes, que só podem perdê-lo nas hipóteses expressamente previstas, afastada a chamada exoneração ad nutum; e (ii) caráter final de suas decisões que, como regra geral, não são passíveis de apreciação por agente ou órgão da Administração Pública direta<sup>32</sup>, mediante o denominado recurso hierárquico impróprio.

O novo modelo das agências reguladoras independentes, contudo, tem gerado críticas na doutrina especializada. Um aspecto que se sobressai é a possibilidade de captura do ente regulador pelo ente privado por si regulado, vale dizer, pelos interesses do capital privado, em grave prejuízo à democracia e à cidadania. Como observa GUSTAVO BINENBOJM, o advento do modelo da regulação independente gera diversas perplexidades no campo do direito, entre as quais “o avanço da tecnocracia sobre a dialética política e a progressiva submissão do direito às exigências da economia”<sup>33</sup>.

O sistema de aviação civil brasileiro, enquanto “conjunto de órgãos, entidades ou demais elementos inter-relacionados com vista à atividade de aviação civil, sujeitos à coordenação, orientação técnica e normativa da

---

inspiração ultraliberal, refletida nos princípios da Nova Gestão Pública (Administração Pública gerencial) e a ausência de participação cidadã na tomada de decisões, o que denota evidentemente um claro caso de déficit democrático”.

31 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 42.

32 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo, Atlas, 2010, p. 469.

33 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 44.

autoridade competente”<sup>34</sup>, até o ano de 2005 – em que foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) –, centralizava-se na figura do Ministério da Aeronáutica, criado pelo Decreto-lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941, posteriormente transformado em Comando da Aeronáutica, por força da Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999, que instituiu o Ministério da Defesa. Quando da criação do Ministério da Aeronáutica, todas as instituições, repartições, órgãos e serviços referentes à atividade da aviação nacional, até então subordinados aos Ministérios da Guerra, da Marinha e da Viação e Obras Públicas, passaram à jurisdição do Ministério da Aeronáutica (art. 5º, do Decreto-lei 2.961/1941).

A criação do Ministério da Aeronáutica, resultante de arranjos realizados por setores das Forças Armadas, decorreu da necessidade estratégica de implantar inovações tecnológicas e industriais no campo aeronáutico no país. De fato, para a compreensão da trajetória do setor aéreo brasileiro, através de um modelo comandado pelo Estado com a participação do capital privado, “é necessário relacioná-lo com os projetos de desenvolvimento econômico empreendidos, principalmente, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) e no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961)”<sup>35</sup>.

O conceito de Autoridade Aeronáutica, por seu turno, foi estabelecido pelo Decreto-lei nº 32, de 18 de novembro de 1966 (Código Brasileiro do Ar), sendo mantido pela legislação que lhe sucedeu, vale dizer, pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), cuja maioria de seus dispositivos ainda se encontra em vigência. Nos termos do art. 12, desta lei, submetiam-se às normas, orientação, coordenação, controle e fiscalização do Ministério da Aeronáutica: (i) a navegação aérea; (ii) o tráfego aéreo; (iii) a infraestrutura aeronáutica; (iv) a aeronave; (v) a tripulação; e (vi) os serviços, direta ou indiretamente relacionados ao voo.

O Departamento de Aviação Civil (DAC), do Ministério da Aeronáutica, funcionava como órgão central do sistema de aviação civil, instituído pelo Decreto nº 65.144, de 12 de setembro de 1969. Consoante o art. 2º, deste Decreto, o sistema de aviação civil envolvia, dentre outras tantas, as seguintes tarefas: (i) controle, fiscalização e homologação de aeronaves civis, seus componentes equipamentos e serviços de manutenção; (ii) registro de aeronaves civis; (iii) controle e fiscalização do funcionamento das empresas concessionárias e permissionárias de navegação aérea; e (iv)

34 PACHECO, José da Silva. *Comentários ao código brasileiro de aeronáutica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 47.

35 TORRES FILHO, Carlos Roberto. *Sociedade Brasileira de Direito Aeronáutico (SBDA): a formulação da política aeronáutica brasileira (1950-1965)*. São Gonçalo, RJ, 2011, p. 14. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.bdtl.uerj.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=3782](http://www.bdtl.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3782)>. Acesso em: 12 nov. 2013.

orientação, incentivo e apoio para a formação e especialização de pessoal aeroviário e aeronauta e controle, inicial e periódico, de suas qualificações.

Com a edição da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, regulamentando, assim, o art. 142, § 1º, da Constituição de 1988, a situação não se modificou, uma vez que aquela lei, mediante o seu art. 18, dispunha caber à Aeronáutica, entre outras atribuições subsidiárias particulares que dizem respeito à aviação civil: (i) orientar, coordenar e controlar as atividades de aviação civil; (ii) prover a segurança da navegação aérea; e (iii) estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infraestrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária, razão pela qual designou o Comandante da Aeronáutica, pela especificidade dessas atribuições, como Autoridade Aeronáutica (art. 18, parágrafo único, da Lei Complementar nº 97/1999), conceito este que também reproduzido no art. 23, XXIII, do Anexo I ao Decreto 6.834, de 30 de abril de 2009, que aprova a estrutura regimental do Comando da Aeronáutica.

O panorama da aviação civil brasileira alterou-se, na verdade, com a instituição da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), por meio da Lei nº 11.182, de 27 de setembro 2005, como órgão regulador da aviação civil, cuja previsão já fora conjecturada no art. 21, da Lei Complementar nº 97/1999. A partir de 2005, a ANAC sucedeu o “antigo Departamento de Aviação Civil, órgão de natureza militar, que era subordinado ao Comando da Aeronáutica, deste herdando funções de regulação e quadros de pessoal técnico especializado”<sup>36</sup>. Entretanto, o Comando da Aeronáutica permaneceu como órgão regulador e fiscalizador do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) e do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER).

O SISCEAB foi instituído pela Portaria nº 48/GM3, de 22 de janeiro de 1990, e, atualmente, encontra-se regulado pela Portaria nº 913/GC3, de 21 de setembro de 2009, do Comandante da Aeronáutica. Referido sistema tem por objetivo prover os meios necessários para o gerenciamento e o controle do espaço aéreo e o serviço de navegação aérea, de modo seguro e eficiente, conforme estabelecido nas normas nacionais e nos acordos e tratados internacionais de que o Brasil seja parte<sup>37</sup>, sendo suas atividades

36 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Panorama e Perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no Mundo. *Série eixos do desenvolvimento*, n. 54. Brasília: IPEA, 2010, p. 20. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100531\\_comunicadoipea\\_54.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100531_comunicadoipea_54.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2013.

37 Consoante lição de José da Silva Pacheco in *Comentários ao código brasileiro de aeronáutica*. 4ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 113: “O órgão, encarregado de operar os serviços desse sistema, adota as normas e métodos recomendados pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), ressalvadas as restrições

desempenhadas de forma integrada, civil e militar<sup>38</sup>, com vistas à vigilância, à segurança e à defesa do espaço aéreo sob a jurisdição do Estado brasileiro (art. 1º, parágrafo único, da Portaria nº 913/GC3/2009).

O SIPAER, por sua vez, foi instituído pelo Decreto nº 69.565, de 19 de novembro de 1971, consistindo em um “modelo sistêmico, bivalente, único no mundo por abranger a investigação e a prevenção de acidentes aeronáuticos tanto no âmbito da Aviação Civil como da Aviação Militar”<sup>39</sup>, também permaneceu no âmbito do Comando da Aeronáutica. O órgão central do SIPAER é o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), que tem sua constituição e competência definidas em regulamento próprio, conforme dispõe o art. 2º, do Decreto nº 87.249, de 7 de junho de 1982, que revogou o decreto anteriormente citado.

A ANAC, como ressaltado, foi instituída pela Lei nº 11.182/2005, como uma entidade submetida a regime autárquico especial – caracterizado por sua independência administrativa, sua autonomia financeira, sua ausência de subordinação hierárquica e o mandato fixo de seus dirigentes (art. 4º, da Lei nº 11.182/2005) –, vinculada ao Ministério da Defesa – hodiernamente encontra-se vinculada à Secretaria de Aviação Civil (SAC) da Presidência da República, o que será adiante esmiuçado. A ANAC é sucessora do DAC, “órgão de natureza militar, que era subordinado ao Comando da Aeronáutica, deste herdando funções de regulação e quadros de pessoal técnico especializado”<sup>40</sup>.

Nos termos do art. 2º, da Lei nº 11.182/2005 compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. Neste sentido, a ANAC foi qualificada como Autoridade de Aviação Civil (art. 5º, da

---

ou modificações oferecidas pelo Governo brasileiro como ‘diferenças’, que constam de Publicação de Informações Aeronáuticas ‘AIP-BRAZIL’. Essa publicação, editada em nosso país e por todos os estados, membros da OACI, permite aos pilotos, nacionais e estrangeiros, tomar conhecimento das informações e particularidades relativas aos aeródromos, comunicações, meteorologia, regras de tráfego, facilidades nos aeroportos, busca e salvamento e cartas aeronáuticas disponíveis”.

38 De fato, “o Brasil é um dos poucos países do mundo a integrar o tráfego aéreo civil e militar, opção considerada estratégica no gerenciamento do tráfego pela OACI, que tem o objetivo de estendê-lo a outras nações a fim de otimizar o fluxo aéreo mundial” in BRASIL. Força Aérea Brasileira. *Aerovisão*, São Paulo, ano 40, n. 238, out./nov./dez. 2013, p. 50. Disponível em: <[http://issuu.com/portalfab/docs/aerovisao238\\_web](http://issuu.com/portalfab/docs/aerovisao238_web)>. Acesso em: 26 nov. 2013.

39 SOUZA, Carlos Antônio Motta de. Gestão do SIPAER no atual contexto da aviação brasileira. *Revista Conexão SIPAER*, v. 2, n. 2, p. 164. 2011. Disponível em: <<http://inseer.ibict.br/sipaer/index.php/sipaer/article/view/90/114>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

40 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Panorama e Perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no Mundo. *Série eixos do desenvolvimento*, n. 54. Brasília: IPEA, 2010. p. 20. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100531\\_comunicadodoipea\\_54.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100531_comunicadodoipea_54.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2013.

Lei nº 11.182/2005), conceito que passa a coexistir com o de Autoridade Aeronáutica. A criação da ANAC, ademais, representa a conclusão de um longo processo de modernização da regulação do setor aéreo nacional<sup>41</sup> – cuja origem remonta à visão do extinto Ministério da Aeronáutica desde 1992 –, de sorte a propiciar maior liberdade tarifária<sup>42</sup>, “em direção oposta à tradição intervencionista estatal, baseada em: i) rígidos controles de oferta e de preços; ii) barreiras à entrada de novas empresas; e iii) restrições à exploração de novos nichos de mercado”<sup>43</sup>.

Cabe a ANAC, entre outras atribuições, conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos (art. 8º, XIV, da Lei nº 11.182/2005). Com efeito, o art. 180, da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), dispõe que a exploração de serviços aéreos públicos – matéria, portanto, objeto de disciplinamento pelo direito aeronáutico – dependerá sempre da prévia concessão, quando se tratar de transporte aéreo regular, ou de autorização no caso de transporte aéreo não regular ou de serviços especializados.

Não obstante, o art. 193, do Código Brasileiro de Aeronáutica, prevê que os serviços aéreos de transporte regular ficarão sujeitos às normas que o Governo estabelecer para impedir a competição ruínosa e assegurar o seu melhor rendimento econômico<sup>44</sup> podendo, para esse fim, a Autoridade Aeronáutica (leia-se: Autoridade de Aviação Civil, ou seja, a ANAC, a partir da edição da Lei nº 11.182/2005, que revogou, no ponto, o aludido

41 Entretanto, é forçoso reconhecer que o processo de modernização do transporte aéreo brasileiro não ocorreu de maneira absolutamente tranquila. Uma série de colapsos no setor foi deflagrada após o acidente ocorrido com um Boeing 737-800, da empresa brasileira *Gol Transportes Aéreos, que se chocou com um jato executivo Embraer Legacy 600, da empresa norte-americana de táxi aéreo ExcelAire Services Inc., deflagrando uma crise sem precedentes denominada pela imprensa brasileira de Apagão Aéreo. Sobre as principais causas e os desdobramentos dessa crise, confira-se: MONTEIRO, Cristiano Fonseca. Estado e mercado no transporte aéreo brasileiro pós-reformas. *Política & Sociedade*, vol. 8, n. 15, out. 2009, p. 117-143. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2009v8n15p117>>. Acesso em: 03 dez. 2013.*

42 De acordo com o ensinamento de Dulce S. da Fonseca Botelho in A regulação na aviação civil. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar (Coord.). *Estudos de direito aéreo*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 239, a intervenção regulatória apresenta características distintas em cada um dos subsistemas do sistema de aviação civil, “consoante o seu grau de liberalização, sendo quase total no transporte aéreo, muito limitado nos aeroportos e, em regra, praticamente inexpressivo na navegação aérea”.

43 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Panorama e Perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no Mundo. *Série eixos do desenvolvimento*, n. 54. Brasília: IPEA, 2010, p. 22. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100531\\_comunicadodoipea\\_54.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100531_comunicadodoipea_54.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2013.

44 O dispositivo do art. 193, do Código Brasileiro de Aeronáutica, reproduz aqui dois objetivos da própria Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), constantes, respectivamente, das letras “d” e “e”, do art. 44, da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), recepcionada pelo Brasil, mediante o Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, quais sejam: satisfazer às necessidades dos povos do mundo no tocante ao transporte aéreo seguro, regular, eficiente e econômico; e evitar o desperdício de recursos econômicos causados por competição desrazoável.

Código), a qualquer tempo, modificar frequências, rotas, horários e tarifas de serviços e outras quaisquer condições da concessão ou autorização. Não obstante, esse dispositivo encontra-se ainda regulamentado na Portaria nº 536/GC5, de 18 de agosto de 1999, do extinto Ministério da Aeronáutica.

Outra importante atribuição da ANAC é regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o SISCEAB e com o SIPAER (art. 8º, XXI, da Lei nº 11.182/2005), ambos a cargo do Comando da Aeronáutica, por meio, respectivamente, do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) e do CENIPA. Aqui, o modelo policêntrico e fragmentário de Administração Pública, decorrente do “avanço da pluralidade e complexidade, inclusive tecnológica, da sociedade”<sup>45</sup>, é fortemente realçado.

O último órgão do sistema de aviação civil brasileiro a ser analisado no presente trabalho é a Secretaria de Aviação Civil (SAC) da Presidência da República. A SAC foi criada pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, resultante da conversão da Medida Provisória nº 527, de 18 de março de 2011, que alterou, assim, a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos respectivos Ministérios. Sua estrutura regimental encontra-se prevista no Anexo I ao Decreto nº 7.476, de 10 de maio de 2011. Entre outras atribuições, compete à SAC: formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa, no qual se insere o Comando da Aeronáutica (art. 24-D, I, da Lei nº 10.683/2003, incluído pela Lei nº 12.462/2011).

Neste sentido, na concessão à iniciativa privada dos aeroportos brasileiros, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), deverá, doravante, cumprir a política pública fixada pela SAC<sup>46</sup>, na forma do art. 3º, caput, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, com redação dada pela Lei nº 12.462/2011, ou seja, “o exercício do Poder Concedente pela ANAC é de

45 ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 204.

46 Com relação à submissão das agências reguladoras às políticas públicas traçadas pela Administração direta, isto é, pelo Presidente da República, auxiliado pelo Ministro de Estado ao qual estão vinculadas, vale transcrever lição de Alexandre Santos de Aragão in *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 391: “Não devemos nos impressionar pelo fato de as agências reguladoras terem que se ater a políticas públicas traçadas pela Administração central, achando que isto compromete a sua autonomia e a existência de competências próprias. É que integram o próprio conceito de política pública uma imensa fluidez e constante adaptação às mudanças da realidade socioeconômica subjacente, fazendo com que ‘política pública’ e a ‘implementação da política pública’ funcionem de forma circular e retro-operativa (v. Itens 3.3, 3.5 e 3.10). Em outras palavras, em face do Princípio da Retroalimentação da Regulação, não há como se sustentar que todos os aspectos políticos dos setores regulados ficaram retidos na Administração central, cabendo à agências reguladoras apenas a sua execução autômata e técnico-burocrática”.

mera atuação técnica: de buscar o melhor processo para alcançar os fins colimados pelo Governo Federal”<sup>47</sup>. De fato, o advento da SAC “mostra a importância que a gestão dos aeroportos tem para o desenvolvimento nacional e para o sucesso dos eventos esportivos que o Brasil patrocinará nos próximos anos”<sup>48</sup>.

Merece destaque, ainda, o fato de que a Lei 12.462/2011 vinculou tanto à ANAC quanto à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) – empresa pública federal que teve sua criação autorizada pela Lei nº 5.862, de 12 de setembro de 1972, sob a justificativa, à época, de que a maioria dos aeroportos brasileiros carecia de estrutura e pessoal adequados, razão pela qual era imprescindível “contar-se com uma administração dinâmica e flexível, dotada de pessoal qualificado e que assimile com facilidade as inovações técnicas constantemente introduzidas no Sistema”<sup>49</sup> –, até então vinculadas ao Ministério da Defesa, à SAC da Presidência da República.

Dentre os principais desafios para o sistema de aviação civil brasileiro nos próximos anos encontra-se a questão atinente à sua própria regulação que, como ressaltado, se ampara em um modelo policêntrico, exigindo, assim, coordenação e articulação entre os respectivos atores. A regulação do transporte aéreo é peculiar por envolver, de um lado, aspectos técnicos (de segurança), v.g., a concessão de licenças e de certificados para pilotos, a expedição de normas relativas à manutenção e operação das aeronaves e, de outro, aspectos econômicos, v.g., a concessão e a autorização da exploração da infraestrutura aeroportuária e dos serviços aéreos. De fato, “embora os segmentos da aviação civil sejam regulamentados e sujeitos a regras técnicas definidas, é necessária a regulação econômica do transporte aéreo em benefício dos usuários”<sup>50</sup>.

Questão de suma importância diz respeito à regulação dos aeroportos brasileiros, inclusive daqueles concedidos à iniciativa privada. Há, sem dúvida, forte demanda no Brasil por investimentos na ampliação de pistas, pátios e terminais, já que, “dos doze maiores aeroportos do país, oito já

47 FRANCA, Denis Ribeiro. A Interação de competências regulatórias entre militares e civis no cumprimento da política das concessões dos aeroportos brasileiros. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 27, n. 54, p. 79-93, jan./jun. 2012, p. 83. Disponível em: <<http://www.esg.br/centro-de-estudos-estrategicos/publicacoes/>> Acesso em: 03 dez. 2013.

48 GARCIA, Flávio Amaral; FREITAS, Rafael Vêras de. Concessão de aeroportos: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 36, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=78393>>. Acesso em: 7 dez. 2013.

49 BRASIL, Ministério da Aeronáutica. *Exposição de Motivos nº 100/GM-5*. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=134737B07126E507C711C8599DD0E6A1.node2?codteor=1189995&filename=Avulso+-PL+1017/1972](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=134737B07126E507C711C8599DD0E6A1.node2?codteor=1189995&filename=Avulso+-PL+1017/1972)>. Acesso em: 02 set. 2015.

50 BARAT, Josef. *Globalização, logística e transporte aéreo*. São Paulo: SENAC, 2012. p. 198.



estão com utilização igual ou acima da capacidade reportada”<sup>51</sup>, em função do crescimento do número de passageiros transportados. Há no Brasil, ainda, necessidade de se construir e ampliar aeroportos regionais, pois, do contrário, “corre-se o risco de restringir o potencial produtivo de regiões dinâmicas e manter os obstáculos à maior integração de regiões remotas e carentes do território nacional, por precariedade ou falta de atendimento de serviços de transporte aéreo”<sup>52</sup>.

Outro importante desafio é o exercício da regulação frente ao surgimento de novas tecnologias no campo da aviação – o direito aeronáutico, como já salientado, é caracterizado pelo dinamismo. Neste contexto, destacam-se os chamados Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs), também conhecido como Drones, que são aeronaves<sup>53</sup> projetadas para operar sem piloto; e que podem ser utilizadas em diversas finalidades, a saber: em missões militares<sup>54</sup>, na segurança pública, na defesa civil, em filmagens, em atividades agrícolas, etc. Recentemente, aliás, a ANAC, por intermédio de seu Diretor-Presidente, resolveu, ad referendum da Diretoria, submeter a audiência pública proposta de edição do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil Especial nº 94 (RBAC-E nº 94), intitulado “Requisitos gerais para veículos aéreos não tripulados e aeromodelos”<sup>55</sup>.

Por derradeiro, outro relevante desafio é a atualização do Código Brasileiro de Aeronáutica que, como visto, é do ano de 1986, quando a gestão

51 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS AÉREAS (ABEAR). *Aviação Brasileira – Agenda 2020*, p. 30. Disponível em: <[http://www.abear.com.br/uploads/arquivos/dados\\_e\\_fatos\\_arquivos\\_ptbr/Agenda2020\\_PORT\\_010714\\_300715165821.pdf](http://www.abear.com.br/uploads/arquivos/dados_e_fatos_arquivos_ptbr/Agenda2020_PORT_010714_300715165821.pdf)>. Acesso em: 05 nov. 2015.

52 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo*, p. 54. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100531\\_comunicadodoipea\\_54.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100531_comunicadodoipea_54.pdf)>. Acesso em: 05 nov. 2015. Neste sentido, cabe destacar a criação do Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional – PDAR pela Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, que, entre outros objetivos, quer aumentar o acesso da população brasileira ao sistema aéreo de transporte, com prioridade aos residentes nas regiões menos desenvolvidas do País, considerando tanto o aumento do número de Municípios e rotas atendidos por transporte aéreo regular, como o número de frequências das rotas regionais operadas regularmente (art. 116, I).

53 Os VANTs enquadram-se, sem maiores dificuldades, no conceito jurídico de aeronave estampado no art. 106, do Código Brasileiro de Aeronáutica, segundo o qual “considera-se aeronave todo aparelho manobrável em voo, que possa sustentar-se e circular no espaço aéreo, mediante reações aerodinâmicas, apto a transportar pessoas ou coisas”.

54 Sobre a questão da legalidade do uso de Drones em operações militares e a prática de Targeted Killing, notadamente pelos Estados Unidos da América contra líderes Taliibás e membros da Al Qaeda, sob o ponto de vista do direito internacional humanitário (também conhecido como direito internacional dos conflitos armados), vide: PERON, Alcides Eduardo dos Reis & BORELLI, Patrícia Capelini. O uso de “drones” pelos Estados Unidos nas operações “targeted killing” no Paquistão e o desrespeito ao direito humanitário internacional: rumo aos estados de violência? Monções: *Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 3, n. 6, jul./dez. 2014, p. 276-312. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

55 AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Aviso – Audiência Pública nº 13/2015*. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/2015/aud13/Aviso.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

da aviação civil se centralizava na figura do Ministério da Aeronáutica, posteriormente transformado em Comando da Aeronáutica – desde sua fundação, nos idos de 1941, ao Ministério da Aeronáutica cabiam “atribuições específicas relativas ao Sistema de Aviação Civil, sistema esse que compreende as atividades de navegação aérea, assim como as de infraestrutura aeronáutica”<sup>56</sup>. Em 16 de junho de 2015, foi instalada, no Senado Federal, uma Comissão de Especialistas com o objetivo de elaborar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, anteprojeto de reforma do referido Código. Deveras, “questões como segurança do tráfego aéreo, direitos dos passageiros e expansão dos aeroportos estarão entre os temas abordados pela comissão”<sup>57</sup>.

### 3 SÍNTESE CONCLUSIVA

A crescente complexidade da sociedade moderna fez e faz surgir, no âmbito do direito, ramos cada vez mais especializados, para além da vetusta dicotomia: direito público e direito privado, com vistas à resolução de problemas específicos. Nesta conjuntura, emerge o direito aeronáutico que busca equilibrar, de um lado, interesses estatais e, de outro, interesses econômico-privados.

A aviação civil é um segmento submetido à intensa regulação estatal que, por sua vez, se faz necessária não só para a preservação da soberania exclusiva de cada Estado sobre o espaço aéreo adjacente ao seu território, mas também por uma série de outras questões de natureza constitucional, tais como: o direito ao desenvolvimento, o direito à segurança dos usuários de transportes aéreos e a defesa do usuário-consumidor.

A Constituição do Brasil, por meio de seu art. 21, XII, “c”, conferiu à União a competência para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a navegação aérea e a infraestrutura aeroportuária. A exploração dos aeroportos, à luz do texto constitucional, e dos serviços aéreos públicos, à luz do Código Brasileiro de Aeronáutica (art. 180), dá-se mediante delegação da União.

O sistema de aviação civil brasileiro é, de fato, complexo e peculiar. Até a edição da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, pela qual foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), na esteira da reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 e da introdução de um modelo de

56 PACHECO, José da Silva. *Comentários ao código brasileiro de aeronáutica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 48.

57 SENADO FEDERAL. *Comissão de especialistas inicia trabalhos para atualizar Código Brasileiro de Aeronáutica*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/06/22/comissao-de-especialistas-inicia-trabalhos-para-atualizar-codigo-brasileiro-de-aeronautica>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

administração pública gerencial, centralizava-se na figura do Ministério da Aeronáutica, transformado, em 1999, em Comando da Aeronáutica.

Hodiernamente, a regulação do sistema de aviação civil brasileiro encontra-se repartida entre vários órgãos, quais sejam: o Comando da Aeronáutica (Autoridade Aeronáutica); a ANAC (Autoridade de Aviação Civil); e a recém instituída Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, o que vai ao encontro de um novo paradigma do direito administrativo brasileiro, o de uma Administração Pública policêntrica.

A fragmentação do sistema de aviação civil brasileiro em órgãos tecnicamente especializados é uma necessidade frente ao avanço da complexidade da sociedade moderna; demanda, contudo, integração e coordenação. Não obstante, os órgãos que compõem esse sistema, inclusive a ANAC, por mais técnicos que sejam, estão adstritos às políticas públicas traçadas pelos Governos democraticamente eleitos.

Por fim, a aviação civil brasileira enfrentará nos próximos anos diversos desafios, entre os quais se destacam: a questão atinente à sua própria regulação, que envolve aspectos técnicos (de segurança) e econômicos; o exercício dessa regulação frente ao surgimento de novas tecnologias (como é o caso dos VANTs); e a necessidade de atualização do Código Brasileiro de Aeronáutica, que remonta ao ano de 1986.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BARAT, Josef. *Globalização, logística e transporte aéreo*. São Paulo: SENAC, 2012.

BECK, Ulrich, et al. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*; tradução de Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1997.

BERNARDES, Márcia Nina. Globalização. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. São Leopoldo: Unisinos; Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOTELHO, Dulce S. da Fonseca. A regulação na aviação civil. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar (Coord.). *Estudos de direito aéreo*. Coimbra: Almedina, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Dominação financeira e sua crise no quadro do capitalismo do conhecimento e do Estado Democrático Social*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 22, n. 64, dez. 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 4. out.-dez., 1999. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.reflexoessobrefgerencial.p.pg.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

CAPALDO, Griselda. La enseñanza del derecho aeronáutico. *Revista sobre enseñanza del Derecho*, Buenos Aires, ano 7, n. 13, 2009. Disponível em: <[http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev\\_academia/revistas/13/la-ensenanza-del-derecho-aeronautico.pdf](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/13/la-ensenanza-del-derecho-aeronautico.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2013.

CARNEIRO DE CAMPOS, A. B. *Direito público aéreo: a natureza jurídica do espaço e a navegação aérea*. Rio de Janeiro: irmãos Di Giorgio & Cia, 1941.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. *Reforma do Estado com participação cidadã? Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras*. Florianópolis, SC, 2006, p. 146. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88466/236844.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 dez. 2013:

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FRANCA, Denis Ribeiro. A Interação de competências regulatórias entre militares e civis no cumprimento da política das concessões dos aeroportos brasileiros. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 27, n. 54, p. 79-93, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esg.br/centro-de-estudos-estrategicos/publicacoes/>> Acesso em: 03 dez. 2013.

GARCIA, Flávio Amaral; FREITAS, Rafael Vêras de. Concessão de aeroportos: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 36, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=78393>>. Acesso em: 7 dez. 2013.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo, UNESP, 1991. p. 60.

HONORATO, Marcelo. Os princípios jurídicos do sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos – SIPAER. *Revista Conexão SIPAER*, v. 4, n. 1, set./out. 2012. Disponível em: <<http://inseer.ibict.br/sipaer/index.php/sipaer/article/view/214/248>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

LEITE, Alexandre Miguel Fazendas Borges. Utilização militar e civil de uma infra-estrutura aeronáutica. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar (Coord.). *Estudos de direito aéreo*. Coimbra: Almedina, 2007.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação estatal e autorregulação na economia contemporânea. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 9, n. 33, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72094>>. Acesso em: 24 set. 2013.

MONTEIRO, Cristiano Fonseca. Estado e mercado no transporte aéreo brasileiro pós-reformas. *Política & Sociedade*, v. 8, n. 15, out. 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2009v8n15p117>>. Acesso em: 03 dez. 2013.

MOREIRA, Egon Bockmann. O direito administrativo contemporâneo e a intervenção do Estado na ordem econômica. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, n. 10, maio/jun./jul. 2007, p. 21. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

MORSELLO, Marco Fábio. *Responsabilidade civil no transporte aéreo*. São Paulo: Atlas, 2007.

NAVEAU, Jacques. *Droit du transport aérien international*. Bruxelles: Bruylant Bruxelles, 1980.

PACHECO, José da Silva. *Comentários ao código brasileiro de aeronáutica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PERON, Alcides Eduardo dos Reis; BORELLI, Patrícia Capelini. O uso de “drones” pelos Estados Unidos nas operações “targeted killing” no Paquistão e o desrespeito ao direito humanitário internacional: rumo aos estados de violência? Monções: *Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 3, n. 6, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

POLETTI, Ronaldo. A questão da autonomia do direito aeronáutico. *Revista de informação legislativa*, v. 31, n. 123, jul./set. de 1994. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176260/000491490.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 16 nov. 2013.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Org.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SAMPAIO DE LACERDA, J. C. *Curso de direito privado da navegação*, vol. II: direito aeronáutico. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1974.

SOUZA, Carlos Antônio Motta de. Gestão do SIPAER no atual contexto da aviação brasileira. *Revista Conexão SIPAER*, v. 2, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://inseer.ibict.br/sipaer/index.php/sipaer/article/view/90/114>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

TORRES FILHO, Carlos Roberto. *Sociedade Brasileira de Direito Aeronáutico (SBD A): a formulação da política aeronáutica brasileira (1950-1965)*. São Gonçalo, RJ, 2011. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.bdtl.uerj.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=3782](http://www.bdtl.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3782)>. Acesso em: 12 nov. 2013.