

Regulação da Aviação Civil no Brasil: um panorama do setor e o problema derivado da lacuna legislativa do processo de concessão de linhas aéreas

Regulation of civil aviation in Brazil: an overview of the sector and the problem of legislative gap derived from the grant of airlines process

Luiz Guedes da Luz Neto¹

RESUMO

Com o advento do Estado Regulador no Brasil, nos anos 1990, em especial a partir de 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, com o movimento de privatizações e desestatização implementado no Brasil, sendo as atividades antes desempenhadas pelo Estado e suas companhias, concedidas ao setor privado.

Inspiradas no modelo norte-americano e no francês, são instituídas, através de lei específica, as agências reguladoras setoriais, dotadas de autonomia administrativa e financeira para regular, normatizar e fiscalizar os entes regulados.

O setor da aviação civil possui características que o diferencia dos demais setores da economia regulada, com marco regulatório próprio e peculiar. As concessões de linhas aéreas não seguem a mesma sistemática prevista na Constituição Federal e na Lei de Licitações. Afirmando-se, inclusive, que as concessões de linhas aéreas não seriam típicas do direito administrativo, ante a ausência de processo licitatório, de contrato decorrente de certame licitatório, da possibilidade de retirada do setor, entre outros aspectos a serem analisados, daí questiona-se a natureza jurídica das concessões de linhas aéreas.

A hipótese do trabalho é que o preenchimento da lacuna legislativa no que se refere ao processo licitatório para concessão de linhas aéreas no Brasil, com edição de lei nesse sentido, com a celebração de contrato com o vencedor da licitação que preveja cláusulas que garantam segurança para que o ente regulado possa investir no setor, bem como a adoção de programas de incentivos para a ampliação da malha aérea para abranger cidades com baixa densidade demográfica, fomentando, assim, a integração regional e nacional, com potencialidade de incremento no desenvolvimento da economia brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Direito; Economia; Regulação; Licitação; Linhas Aéreas; Programas de incentivo.

¹ Mestrando em Ciências Jurídicas vinculado ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba (desde 2014), Especialista em Ciências Criminais pelo Centro Universitário de João Pessoa (2005). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (2001). Atualmente atua como Advogado, com experiência nas áreas de Direito Administrativo, Direito Empresarial, Direito Constitucional, Direito Econômico e Direito Civil.

ABSTRACT:

With the advent of the Regulatory State in Brazil in the 1990s, especially since 1995 with the Master Plan for the Reform of the State Apparatus, with the movement of privatization and privatization implemented in Brazil, with activities previously undertaken by the State and its companies, granted to the private sector.

Inspired by the American and French models, are introduced through specific legislation, sectoral regulators, with administrative and financial autonomy to regulate, to standardize and to supervise regulated entities.

The civil aviation sector has characteristics that differentiate them from other regulated sectors of the economy, with own regulatory framework and peculiar. Concessions airlines do not follow the same system provided in the Federal Constitution and the Public Procurement Law. Asserting itself, including the concessions of the airline would not be typical of administrative law, given the absence of a bidding process, contract arising from bidding process, the possibility of withdrawal from the sector, among other aspects to be analyzed, then questioned the legal nature of the concessions the airline.

The working hypothesis is the filling the legislative gap regarding the bidding process for granting airlines in Brazil, with editing law to that effect from the conclusion of the contract with the winning bidder providing clauses which secure the regulated entity can invest in the sector, as well as the adoption of incentive programs for the expansion of the route network to cover cities with low population density, thus fostering regional and national integration, with the potential to increase in the development of the Brazilian economy.

KEYWORDS: Law; Economics; Regulation; Bidding; Airlines; Incentive programs.

Introdução

A realização de grandes eventos no país desperta a atenção para os problemas de infraestrutura no transporte, em especial no transporte aéreo, pois este é o meio mais rápido de ligação entre pontos distantes em um país de dimensões continentais como o Brasil. Além da realização de grandes eventos, o aumento do fluxo de passageiros, mormente em decorrência do incremento das classes C e D, que ingressaram no mercado de consumo de passagens aéreas e de pacotes de turismo, acendeu o alerta para a qualidade do serviço, a extensão da malha aérea e das fragilidades do setor, entre as quais pode-se citar o denominado apagão aéreo e a paralisação dos controladores de voo.

Mais recentemente, a Copa do Mundo de 2014 suscitou a questão de como o transporte aéreo iria responder ao aumento súbito da demanda. As linhas aéreas atuais seriam suficientes para atender, de forma adequada, ao incremento da demanda de passageiros e cargas? Os terminais aeroportuários seriam capazes de absorver esse aumento de demanda?

Não obstante o aparente sucesso no transporte aéreo no período mencionado, a preocupação com essa modalidade de transporte permanece.

O presente artigo abordará a problemática da regulação da aviação civil no Brasil, com breve histórico e análise do marco legal atual.

Para a devida compreensão da regulação da aviação civil, necessária uma análise prévia das principais teorias da regulação e das clássicas falhas de mercado. Após, será analisada a regulação brasileira da aviação civil, como a identificação e delimitação de lacuna na legislação relativa ao processo de licitação de linhas aéreas, com possíveis impactos dessa falha na regulação. Por último, será apresentada uma proposta de novo marco regulatório, em linhas gerais, com o fito de afastar a falha materializada na lacuna existente na legislação em relação do processo licitatório das linhas aéreas no Brasil.

O setor da aviação civil e a sociedade precisam da adoção, pelo estado brasileiro, de uma regulação que permita conciliar os interesses dos agentes regulados com os interesses dos usuários, possibilitando ao mesmo tempo segurança no investimento para os agentes regulados e bem-estar para a sociedade. Com isso, há possibilidade de maior contribuição do setor para o desenvolvimento das economias regionais e nacional.

Como metodologia utilizou-se o método da abordagem histórica e comparativa, além da técnica da documentação indireta através do levantamento de pesquisas bibliográficas e da análise documental de legislações, estudos e debates sobre o tema.

Aviação civil, serviços aéreos e infraestrutura aeroportuária

Diante das especificidades da aviação civil, dos serviços aéreos e da infraestrutura aeroportuária, mister, antes da análise do marco regulatório, para um melhor entendimento da matéria, o conhecimento de conceitos da área.

A aviação civil é constituída por três principais subsetores: a) serviços de transporte aéreo (doméstico e internacional), que compreende o transporte de cargas, pessoas e mala postal. Subdivide-se, ainda, em regular (linhas permanentes) e não regular (caráter esporádico). Um exemplo de transporte aéreo não regular é o serviço de taxi aéreo; b) infraestrutura aeroportuária; c) controle de tráfego aéreo.

O transporte aéreo regular e o transporte aéreo não regular, de acordo com o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA (Lei n.º 7.565/1986), art. 180, dependem de concessão. Ainda de acordo com o mencionado artigo, os serviços aéreos especializados (art. 201 do CBA) dependem de autorização.

A aviação geral é diferente do transporte aéreo. Naquela, as aeronaves são utilizadas para fins diversos do transporte aéreo, tais como lazer, esporte, apoio à agricultura etc.

De acordo com o art. 26, *caput*, do CBA, o sistema aeroportuário é “constituído pelo conjunto de aeródromos brasileiros, com todas as pistas de pouso, pistas de táxi, pátio de estacionamento de aeronave, terminal de carga aérea, terminal de passageiros e as respectivas facilidades”.

A aviação depende do apoio de dois tipos de infraestrutura: a) aeródromos (art. 27 do CBA: “Aeródromo é toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves”); e b) controle de tráfego aéreo.

A gestão da aviação civil é realizada, no Brasil, através dos seguintes órgãos: a) Conselho de Aviação Civil – CONAC; b) Secretaria de Aviação Civil – SAC; c) Departamento de Controle do Tráfego Aéreo (DECEA); d) Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC; e) Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO.

Um aspecto interessante no transporte regular doméstico, os chamados voos de cabotagem, é que somente empresas brasileiras podem operar, de acordo com o art. 216 do CBA.

Uma outra limitação imposta pelo CBA é a relativa à participação estrangeira. Esta está limitada a 20% do capital votante das empresas, de acordo com o contido no art. 181. A direção das empresas deve ser confiada exclusivamente a brasileiros, art. 182 do CBA.

Qualquer transferência superior a 2% do capital da empresa deverá ser previamente aprovada pela agência, consoante o comando do art. 185, § 2º, III, do CBA.

O registro dos atos constitutivos das empresas aéreas depende de prévia aprovação da autoridade aeronáutica, conforme comando do art. 184 do CBA. Na atualidade, a autoridade é a ANAC.

Esses são alguns pontos considerados como de maior interesse no presente trabalho.

Teorias da regulação: para uma compreensão da sistemática normativa que rege o setor aéreo no Brasil

O Estado sempre regulou as atividades desempenhadas pelos agentes econômicos, variando a amplitude e o formato da regulação de acordo com o modelo de Estado.

A história da humanidade é marcada por crises sucessivas, e o Estado, como criação humana, não ficou imune a isso. Em resposta às diversas crises ao longo da história ocidental, o Estado foi adotando novos paradigmas, e, em um passado recente, passou do modelo altamente interventor do mercantilismo, pelo estado liberal, pelo modelo do Estado do Bem-estar, culminando no Estado regulador, mormente a partir da década de 1970.

Segundo Giandomenico Majone (2006, p.57), o modelo de Estado positivo ou intervencionista, no qual intervinha diretamente na economia, atraindo para si os meios de produção, deu lugar a um Estado regulador, que, em regra, não atua mais diretamente na produção de bens e serviços.

No Brasil, esse movimento ficou mais acentuado na década de 1990, com a criação das agências reguladoras independentes, fruto do movimento de descentralização, surgindo como um novo instrumento de atuação do Estado no domínio econômico. Com o novo plano nacional de desenvolvimento para o país (Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil), surgiu a necessidade de se criar uma credibilidade regulatória no mercado. Para tanto, devia existir mecanismos confiáveis e eficientes de controle das atividades dos atores econômicos pelo Estado, haja vista que, em regra, nessa nova fase, o Estado optou em deixar o desempenho direto das atividades econômicas para a iniciativa privada.

Optou-se pelo modelo das agências reguladoras independentes, também conhecidas como agências autônomas. O modelo brasileiro de agências reguladoras sofreu influências de dois formatos: o modelo norte-americano e o modelo francês (SIQUEIRA CASTRO, 2011, p. 50).

Trata-se de autarquias especiais, instituídas por lei específica, como determina o art. 37, XIX, da Constituição Federal, com a definição da organização, das competências e da função controladora. São autarquias de regime especial com uma atribuição fundamental: o exercício da função regulatória.

Essa função regulatória precisa ser exercida de forma eficaz para se tentar evitar o abuso do poder econômico e, quando esse abuso é cometido, punir os responsáveis. Segundo o art. 173, § 4º, da CF/88, a lei reprimirá o abuso do poder econômico, que ocorre quando se

busca a dominação dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

O Estado pode intervir direta ou indiretamente na economia, através de concessões, permissões ou autorizações aos entes privados, que passam a explorar atividades públicas através dos institutos supramencionados.

O Estado brasileiro, de acordo com a ordem constitucional inaugurada pela Carta Magna de 1988, em regra, não deve intervir de forma direta na economia, mas sim, expedir normas que regulem o mercado com vistas a garantir o seu equilíbrio, punindo o abuso do poder econômico.

A exploração das atividades econômicas pelos entes privados não pode ser deixada ao livre arbítrio agentes econômicos. A História recente nos dá bons exemplos dessa afirmação, em especial com as crises econômicas de 1929 (*crack* da bolsa de Nova York) e de 2008 (crise do *subprime*).

Para Adam Smith (1950, p. 199), as regulamentações do sistema mercantil perturbam, em maior ou menor intensidade, a distribuição natural e muito vantajosa do capital. Ao contrário do apregoado por Adam Smith, a mão invisível do mercado não possuía as virtudes por ele elencadas. A História demonstrou exatamente o contrário. A mão invisível do mercado não é eficiente para evitar o abuso do poder econômico, a dominação de mercados e a eliminação da concorrência.

Como justificar, então, de forma racional, a intervenção do Estado na economia através da regulação? Para tanto, teorias foram desenvolvidas com essa finalidade. No presente trabalho serão analisadas, rapidamente, algumas delas sobre o tema: a teoria do interesse público, a teoria da regulação econômica e a teoria do ciclo de vida das agências reguladoras.

A teoria do interesse público (*“Public Interest” Theory*) sustenta que a regulação é criada em resposta a uma demanda do público por correção de práticas de mercado ineficientes ou não equitativas (POSNER, 2004, p. 50). Defende a teoria que o público, diante das falhas de mercado e das falhas de governo, pleiteia a correção das aludidas falhas com vistas ao reequilíbrio do mercado através de uma concorrência adequada e garantia de fornecimento de bens e serviços a preços e quantidade ótimos.

Segundo Loss (2011, p. 112), para a Escola do Interesse Público, a regulação é uma resposta ao conflito de interesses entre os agentes econômicos privados e o interesse público. Ainda de acordo com o pensamento do aludido doutrinador:

tendo em vista as falhas de mercado em certos setores, e também os abusos do poder econômico, o governo é convocado a intervir na economia de forma a limitar e tomar controle dessas atividades em prol do interesse público. O desenvolvimento da regulação, por conseguinte, significaria sobrepor o interesse público ao interesse privado dos agentes econômicos (LOSS, 2011, p. 112).

A teoria da regulação econômica, desenvolvida a partir dos estudos seminais de Stigler (2004, p. 23), defende a tese de que, em regra, a regulação é não só adquirida pela indústria, além de concebida e operada em seu benefício. A regulação pública é tratada como um produto, cuja alocação é governada por leis da oferta e da procura. Pretende, desta forma, a teoria, ser um modelo geral das forças que influenciam a regulação através da análise econômica.

A teoria do ciclo de vida das agências reguladoras afirma que as agências reguladoras precisam de apoio e segurança para desempenhar as suas atividades. Quando surge no ordenamento jurídico, a agência conta com o suporte e a segurança necessários para agir derivados do suporte político. Com o decorrer do tempo, o apoio político diminui, porém a necessidade de segurança permanece, o que alimentaria a necessidade de busca de amparo e de segurança para continuar a desempenhar as atividades que lhe foram atribuídas pela lei, assim, para tanto, busca tal apoio através do estabelecimento de uma relação mais próxima com os entes regulados, que passariam a garantir apoio e segurança para o órgão regulador.

Não obstante o risco gerado pela regulação, pois, não há como regular sem gerar novos riscos, e deixar o mercado livre de regulação, a História recente demonstrou, em diversos momentos, ser esta uma opção que gera riscos inaceitáveis e nocivos para toda a sociedade.

Diante da possibilidade de um risco grave, em face da opção de não regular, que pode resultar até mesmo no colapso do sistema econômico, melhor optar pela implantação de um modelo regulatório, não obstante a opção pela regulação gerar risco de não funcionamento ótimo do sistema. A opção pela regulação pode trocar o risco de colapso do sistema por um risco menor, que pode comprometer a eficiência da regulação, a exemplo do risco da captura, mas, provavelmente, é melhor uma diminuição potencial da eficiência do que o risco de quebra do mercado pela ausência de regulação.

Das justificativas para a intervenção estatal através da regulação

Diante da análise das teorias econômicas, notadamente as teorias do interesse público, da regulação econômica e a do ciclo de vida das agências reguladoras, justificativas são apontadas para a intervenção estatal através da regulação.

Cinco justificativas foram apresentadas por Stephen G. Breyer e Richard B. Stewart, conforme apresentado por Bagatin (2013, p. 33 e 34) para a regulação estatal: a) necessidade de controlar o poder de monopólio: ocorre quando uma empresa atua de forma monopolística em determinado mercado, tende a ampliar seus lucros mediante a redução da quantidade dos produtos e/ou serviços que coloca à disposição do mercado consumidor, bem como pela fixação de preços em patamar superior ao dos preços competitivos; b) a necessidade de controlar lucros sem lastro de justificação (*windfall profits*): controlar a renda que pode resultar do repentino aumento de preço das *commodities*, por exemplo. Esse “lucro” pode ser realizado por aqueles que eventualmente têm a *commodity* em estoque ou que controlem uma fonte não duplicável dessa *commodity*; c) a necessidade de corrigir os custos derivados de externalidades (*spillover costs*): controlar as situações em que a produção de determinado bem impõe custos para toda a sociedade; d) a necessidade de compensar a assimetria de informações: a assimetria de informações existentes entre o órgão regulador e os regulados e entre esses e os consumidores; e) a necessidade de eliminar a competição excessiva: ocorre em mercados que têm custos fixos altos e demandas cíclicas ou em situações de preços predatórios; f) a necessidade de aliviar a escassez: pode ocorrer em situações de crise ou diante de deliberada decisão de retirar certa atividade/produto do mercado.

As justificativas acima apontadas são consideradas falhas de mercado, pois distorcem o funcionamento do mercado com o intuito de eliminar a concorrência, de dominar os mercados e de aumento arbitrário dos lucros. Diante dessas falhas, mister a atuação estatal através da regulação para fazer alocações da oferta e da procura de produtos e serviços de modo a alcançar o maior bem-estar social possível, dentro das limitações de todo e qualquer sistema sócio-jurídico.

Com a regulação, o Estado busca prevenir o abuso do poder econômico, buscando o aumento do bem-estar da sociedade, conforme acima exposto.

As falhas de mercado comprovam a ineficiência do mercado em relação à manutenção da concorrência leal e livre, se deixado totalmente livre. O direito é utilizado como meio, pela regulação econômica, para alterar, ou tentar alterar, o funcionamento do sistema econômico. A tentativa de alterar o funcionamento econômico tem como diretriz a busca do bem-estar

social previsto no texto constitucional brasileiro, mormente quando combate o abuso do poder econômico.

Na teoria da regulação econômica, há a previsão de instrumentos clássicos, a saber: a) controle de preços; b) controle de entrada e saída de firmas no mercado; c) controle da quantidade de um produto ou serviço que pode ser produzida, vendida ou colocada à disposição dos consumidores.

Esses instrumentos, de forma isolada ou combinada, podem ser utilizados pelo órgão regulador na tentativa de gerar para a sociedade o aumento de bem-estar com a alocação mais próxima da ideal dos recursos explorados pelos entes regulados.

A utilização adequada da regulação e dos seus instrumentos também gera um ambiente favorável para a exploração da atividade econômica pelas empresas, pois, com um conjunto regulatório transparente e preciso, há a geração da segurança jurídica necessária para o investimento visando uma melhor prestação de serviço ou fornecimento de produto ao mercado consumidor.

Histórico do mercado de aviação civil e das suas políticas de regulação

A regulação do mercado de aviação civil no Brasil passou por períodos de ausência de regulação e por períodos de regulação da concorrência.

Frise-se que o movimento de regulação, em vários setores da economia, em suas diversas intensidades e amplitudes, acompanhou o modelo de Estado adotado no Brasil, que refletiu o modelo implementado no mundo ocidental, haja vista o movimento de globalização da economia.

Na década de 1920 não havia regulação da aviação civil e qualquer pessoa podia construir e operar um avião livremente no país.

A entrada no setor era praticamente livre entre as décadas de 1930 e 1950, e 34 empresas atuavam no período entre o final da II Guerra Mundial até o início da década de 1960.

Em 1931 foi criado o Departamento de Aviação Civil – DAC, ligado ao Ministério de Viação e Obras Públicas.

O período compreendido entre 1960 até 1991 é conhecido como período de concorrência regulada. Em parte desse período (nos anos 1970 e 1980) a regulação funcionou em favor das empresas reguladas, referendando as planilhas de custos e criando barreiras à entrada de novas companhias no setor. O modelo de regulação previa o estímulo à

concentração de empresas, o controle de entrada e da definição de linhas, bem como o controle tarifário estrito (preços controlados). Nesse período, a regulação serviu como desestímulo à melhora de eficiência operacional das empresas aéreas, pois, independente da qualidade da gestão, tinham as suas planilhas de custos referendadas, gerando possibilidade de lucro até para as empresas mal administradas. Entretanto, nos anos 1980 houve contenção de receitas em razão do controle da inflação.

Após esse período, começa o período conhecido como de concorrência desregulada (1992 a 2000). Implementação da política de flexibilização através do Programa Federal de Desregulamentação do governo Collor (Decreto n.º 99.179/90). O Departamento de Aviação Civil - DAC implementou um sistema de liberdade monitorada das tarifas, substituindo os preços controlados dos anos 1980 por preços de referência, com bandas tarifárias que variavam de -50% a +32% do valor principal, sujeitas a reajustes periódicos.

No final dos anos 1990 foram removidos dois importantes dispositivos de controle de competição que ainda perduravam: a) as bandas tarifárias e b) a exclusividade do direito de as regionais operarem as Linhas Aéreas Especiais. Isso gerou a Segunda Rodada de Liberalização.

Em síntese, o período denominado de concorrência desregulada caracterizou-se pela ampliação da concorrência de preços e maior mobilidade por conta dos voos diretos ao centro, da abertura do mercado nacional e do acordo bilateral com a *International Air Transport Association* – IATA.

O período compreendido entre 2001 e 2005 denomina-se de concorrência diferenciada. Houve a implantação do regime de liberdade tarifária, flexibilização da entrada de novas companhias e pedidos de novas linhas aéreas, frequências de voos e aviões. Foi a fase da Terceira Rodada de Liberalização.

Em 27 de setembro de 2005 foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, através da Lei n.º 11.182. A lei de criação da ANAC consagrou conceitos de mercado, como o regime de liberdade tarifária e livre mobilidade, prevendo ao mesmo tempo a atuação regulatória da agência para garantir a compatibilização entre a atuação das empresas aéreas e a adequada prestação de serviços aos usuários.

O ano de 2014 marca o centenário da aviação comercial no mundo. Em 1914 foi realizado o primeiro voo comercial de passageiros entre as cidades de São Petersburgo, na Flórida (EUA) e Tampa, no mesmo estado. Hoje, a aviação civil comercial transporta mais de 8 milhões de passageiros por dia em cerca de 80 mil voos diários. Em 2013 foram realizados

29 milhões de voos e o setor movimentou US\$ 708 bilhões, com lucro de US\$ 12,9 bilhões (OLIVEIRA; MARCHESINI, 2014, p. 12).

Natureza jurídica da licitação e da concessão de linhas aéreas

Uma questão desperta interesse na matéria relacionada ao processo licitatório para a concessão de linhas aéreas no Brasil. Trata-se da ausência de previsão infraconstitucional do procedimento de licitação para a concessão de linhas aéreas.

A Constituição Federal, no art. 175, exige que toda concessão de serviço público seja sempre precedida de licitação. Deve-se atentar, quando da interpretação de normas jurídicas, as palavras utilizadas pelo legislador, pois pressupõe-se que cada palavra tem a sua razão de estar ali, admitindo-se que nenhuma palavra foi utilizada de forma desarrazoada.

Atente-se para o vocábulo “sempre” contido no texto do *caput* do art. 175 da CF/88: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre** através de licitação, a prestação de serviços públicos” (grifo nosso).

O legislador constitucional foi bastante claro ao obrigar o poder público a realizar o processo de licitação para a concessão ou permissão relativa à prestação de serviços públicos. Até mesmo nos casos de dispensa ou de inexigibilidade há o devido processo licitatório. Tudo isso com vistas a garantir os princípios constitucionais insculpidos no art. 37, *caput*, da CF/88 e reproduzidos no art. 3º, *caput*, da Lei n.º 8.666/93.

A Lei n.º 8.666/93, no art. 122, dispõe que “nas concessões de linhas aéreas, observar-se-á procedimento licitatório específico, a ser estabelecido no Código Brasileiro de Aeronáutica”.

O Código Brasileiro de Aeronáutica não dispõe sobre licitação de linhas aéreas.

Constata-se que, no ordenamento jurídico brasileiro, não há lei que regulamente o procedimento licitatório de linhas aéreas. Desta forma, diante do princípio da legalidade, previsto expressamente no art. 37, *caput*, da CF/88, princípio esse exigido em um estado de direito como o brasileiro, como são realizadas as concessões de linhas aéreas?

As autoridades aeronáuticas brasileiras não realizam licitação para as concessões de linhas aéreas. A prática corrente, para a concessão de linhas aéreas, isto é, o costume, é conceder sem a necessária licitação prévia exigida na Constituição Federal, art. 175, bem como exigida no art. 122 da Lei n.º 8.666/93.

A maior parte das concessões existentes foi outorgada por decreto. A outorga de concessão à empresa aérea Gol foi feita pela Portaria 1/GC5, de 2001, do Comandante da Aeronáutica.

O costume de não realizar processo de licitação para a outorga das concessões de linhas aéreas é tão arraigado no Brasil, que a lei criadora da ANAC, no seu texto original, previa, no art. 48, prorrogação de todos os contratos de concessão até 31 de dezembro de 2010.

Esse artigo foi vetado. De acordo com a mensagem n.º 632, de 27 de setembro de 2005, o Presidente da República assim justificou o veto ao art. 48, *caput*, do Projeto de Lei n.º 62, de 2004 (n.º 3.846/00 na Câmara dos Deputados), que "Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências", quando publicado deu origem à Lei n.º 11.182/2005:

O art. 183 da Lei n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica, atribui ao Poder Executivo a regulamentação da outorga de concessões e autorizações para os serviços aéreos públicos. Segundo o Código, os outorgados precisam observar as normas constitucionais, legais e técnicas aplicáveis ao setor em ordem para obter uma concessão ou autorização de serviço aéreo. Na medida em que o referido artigo provoca indiscriminada prorrogação do prazo de delegação desses serviços, não se atendendo em nenhum momento a tais critérios, limita sobremaneira a atuação constitucional do Poder Executivo para regular o setor, o que contraria, também, a intenção do CBA. (...) Assim, é necessário que ocorra o veto ao art. 48, *caput* e § 2º, tendo em vista que estes estabelecem limitações desarrazoadas à competência constitucional e legal do Poder Executivo, bem como ao papel regulador da ANAC, prejudicando a concorrência, o desenvolvimento do setor e, em última instância, todos os usuários do transporte aéreo (BRASIL, 2005).

Por ausência de previsão legal acerca do procedimento de licitação para a concessão de linhas aéreas no Brasil, na prática, não se pode considerar como concessão a autorização outorgada pela União, através da ANAC, para as empresas aéreas operarem, conforme apontado na Revista *Em discussão!* (2010, p. 41).

A concessão tem assento constitucional, mais precisamente no art. 175, e assim dispõe a Constituição Federal: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Como bem assinalado por Carvalho Santos, o referido art. 175:

contempla ainda vários princípios que, na lei reguladora nele prevista, devem reger as concessões e permissões, destacando-se o da política tarifária, o da obrigação de manter serviço adequado, o que trata dos direitos dos usuários, o das especificidades desses negócios jurídicos e o da obrigatoriedade de licitação (CARVALHO SANTOS, 2009, p. 349).

A ausência de observância dos princípios supramencionados aponta para a descaracterização da natureza de concessão das linhas aéreas no Brasil.

A questão da ausência de licitação ou de qualquer procedimento que demonstre a dispensa ou a inexigibilidade da licitação é extremamente simbólica.

Em não podendo caracterizar a outorga das linhas aéreas como uma concessão nos moldes da doutrina administrativista, pela ausência das obrigações derivadas da concessão de serviços públicos, e também por não haver a formalização de um contrato administrativo derivado de processo licitatório, no qual constem o rol das obrigações e dos direitos do concessionário (ente regulado), as empresas aéreas não têm obrigação de prestar o serviço em condições que não sejam financeiramente vantajosas, podendo se retirar do mercado facilmente, ou deixar de fazer os voos das linhas aéreas que considerar não lucrativas.

Ademais, nas concessões, ao final do prazo, os investimentos feitos pelo concessionário revertem-se para o poder público concedente. Isso não ocorre no setor de transporte aéreo regular. Vale frisar que as aeronaves sequer pertencem às empresas aéreas, haja vista que são utilizadas através de *leasing*.

Ao contrário dos outros setores regulados, as tarifas são livres, devendo apenas ser registradas na ANAC. Não há previsão no “contrato de ‘concessão’” de linhas aéreas a cláusula de equilíbrio econômico e financeiro, com a previsão de reajuste das tarifas de acordo com fórmulas e índices de inflação pré-determinados.

Nas concessões regulamentadas pela Lei n.º 8.666/93, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é oferecido como segurança ao concessionário, o que não acontece no setor aéreo. Esse aspecto pode explicar, em parte, a ocorrência de várias falências, ou de saídas do mercado por apresentar prejuízos, de algumas companhias aéreas nacionais, não gerando, a saída dessas empresas, qualquer tipo de indenização por parte da União Federal, na qualidade de poder concedente.

Diante dessas características apresentadas, constata-se que não se trata de uma concessão típica, estando mais para uma espécie de autorização, extremamente precária. Ademais, pelas características atuais, o regime jurídico se aproxima mais de uma atividade econômica do que de um serviço público, com a possibilidade de entrada e saída de empresas do setor com maior liberdade, limitando-se, o poder concedente, através da ANAC, a

fiscalizar as empresas aéreas em relação ao cumprimento das especificações contidas no documento de Horário de Transporte - HOTRAN.

Pelo exposto, percebe-se que há lacuna legislativa em relação ao processo licitatório para a concessão de linhas aéreas. A lei n.º 8.666/93, no art. 122, remete a regulamentação do processo de licitação de linhas aéreas para o Código Brasileiro de Aviação, que nada prevê sobre o tema. Diante desta omissão, as “concessões” de linhas aéreas no Brasil continuam seguindo a práxis adotada ao longo da história da aviação no país, com a outorga da “concessão”, nos moldes de verdadeiras autorizações, pela autoridade aeronáutica, através da HOTRAN.

Diferente do tratamento dispensado às linhas aéreas, o Brasil, diante da necessidade de melhoria da infraestrutura aeroportuária e da escassez de recursos estatais, promoveu a concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos internacionais de Brasília, Campinas e Guarulhos, através do edital do leilão nº 2/2011 (ANAC, 2011, p. 1). Isto é, houve processo licitatório.

Para tanto, os referidos aeroportos foram incluídos no Programa Nacional de Desestatização – PND, conforme Decreto Federal nº 7.531, de 21 de julho de 2011. As condições e procedimentos de desestatização e concessão foram baseados no Decreto Federal nº 7.624, de 22 de novembro de 2011. A referida licitação também foi regida pelas Leis n.ºs 9.491/1997, nº 8.987/95 e, de forma subsidiária, pela Lei n.º 8.666/93.

O arcabouço normativo pode não ter sido o ideal, sendo procedida e regulada tal concessão pelo Poder Executivo e não diretamente pelo órgão regulador, mas já foi um início para identificar a necessidade de fixação de marcos normativos para a realização de processo licitatório para concessão dos serviços aeroportuários.

Mister, em relação ao procedimento de licitação de concessões de linhas aéreas, uma manifestação do Estado brasileiro, através do Poder Legislativo, para a expedição de lei que caracterize melhor a natureza jurídica dessas “concessões”.

Necessária a restauração do princípio da legalidade com a expedição de norma legal específica sobre o procedimento licitatório aludido. É mais interessante para a sociedade a manutenção desse *status quo*, com indefinições nos conceitos jurídicos de institutos, não se tendo certeza acerca da natureza jurídica das outorgas de linhas aéreas, se seriam concessões ou autorizações, nos moldes da doutrina de direito administrativo, ou a devida regulação? A indefinição da natureza jurídica das aludidas outorgas gera insegurança em relação à caracterização do tipo de prestação do serviço de transporte realizado pelas empresas aéreas, se prestam serviço público ou se desenvolvem mera atividade econômica.

Marco regulatório do setor no Brasil e possibilidades de adoção de programas para ampliação da malha aérea

A regulação, como atividade estatal, deve adequar-se ao disposto na ordem constitucional vigente, sob pena de nulidade. A constituição econômica contida na Carta Política de 1988 é bastante clara ao dispor sobre os princípios e preceitos adotados pela República Federativa do Brasil que regem a atividade econômica, mais especificamente as limitações ao exercício da atividade econômica pela iniciativa privada.

O denominado “modelo regulatório” brasileiro:

adota a instituição de agências reguladoras setoriais, com a incumbência de controlar, fiscalizar e, ainda, normatizar a prestação de serviços públicos concedidos na esteira do processo de privatização ocorrido no final dos anos 1990, cujo marco inicial coincide com a promulgação da Lei n. 8.031/90, instituidora do *Programa Nacional de Desestatização* (Siqueira Castro, 2011, p. 48 e 49).

De acordo com a ordem constitucional vigente, compete à União Federal explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária (art. 21, XII, c, da CF/88).

Em matéria de competência para legislar, a Carta Magna, no art. 22, inciso I, dispõe que compete privativamente à União legislar sobre direito aeronáutico.

Ainda no texto constitucional, o art. 178 dispõe que a lei disporá sobre a ordenação do transporte aéreo. Prevê, ainda, que, em relação à ordenação do transporte internacional, serão observados os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Em âmbito infraconstitucional, o diploma mais importante é o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, instituído pela Lei n.º 7.565/1986. O art. 175, *caput*, §§ 1º ao 3º, especifica a abrangência dos serviços aéreos públicos, a relação jurídica entre a União e o empresário que explora os serviços aéreos, a relação jurídica entre o agente econômico e o usuário dos serviços, e a obrigação contraída pela empresa privada de executar determinados serviços aéreos, mediante remuneração, quando se tratar de transporte aéreo regular.

Destaca-se também a lei que criou a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC (Lei nº 11.182/2005). No art. 2º, há a previsão de competência da União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, de regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

O referido artigo revela uma característica importante da regulação da aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil. A competência para regular e fiscalizar

a aviação civil é da União Federal. Esse aspecto pode comprometer a independência da agência reguladora setorial, contrariando o modelo das agências adotado no Brasil com o advento do Programa Nacional de Desestatização.

O organograma do setor aéreo, disponibilizado no sítio eletrônico da ANAC, reforça a ideia da falta de independência da aludida agência reguladora, ou, pelo menos, do comprometimento da almejada independência, ao colocar a ANAC como órgão vinculado ao Ministério da Defesa.

Frise-se, ainda, a Lei n.º 5.332/1967, que disciplina o arrendamento de áreas aeroportuárias.

Na esfera internacional, o principal documento é a Convenção de Chicago e seus anexos.

Em relação ao ano de 2014, importante frisar a Portaria n.º 2.852, de 30 de outubro de 2013, que instituiu a Agenda Regulatória da ANAC para o ano mencionado.

Constituem, ainda, o acervo normativo do marco regulatório do setor, as diversas resoluções e portarias da ANAC, bem como algumas portarias ainda vigentes do antigo Departamento de Aviação Civil – DAC.

Uma análise da legislação do setor aponta para uma complexidade de normas que dificulta, sobremaneira, o adequado funcionamento do setor, com possibilidade de conflito normativo, gerando insegurança para os agentes envolvidos.

A atual configuração da regulação do setor de aviação civil no Brasil aponta para uma ineficiência na alocação dos recursos, deixando sem acesso ao transporte aéreo muitas regiões do território brasileiro, mormente aquelas com baixa densidade demográfica e pouca movimentação de cargas.

Como a “concessão” outorgada pela ANAC às empresas aéreas através da HOTRAN não obriga as companhias aéreas a garantir voos em áreas menos densas e, por essa razão, desinteressante economicamente para a empresa aérea, seria necessário a expedição de lei disciplinando as cláusulas obrigatórias dos contratos de concessão, constando no rol da cláusulas obrigatórias medidas que garantissem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato através de incentivos ou garantias às empresas, bem como a obrigação de cobrir áreas menos densas que hoje não possuem voos regulares.

Sistema de fixação de garantias ou de incentivos é adotado em alguns países, com resultados bem sucedidos. Trata-se de programas de subsídio às rotas de baixa densidade. Os países que possuem modelos de subsídios/incentivos mais relevantes são Estados Unidos, Noruega, França e China. Podem ser descentralizados, centralizados ou híbridos.

Os programas de subsídios permitem a ampliação da cobertura da malha com custos relativamente baixos, se comparados ao benefício de integração das áreas não cobertas pela malha aérea. De acordo com o relatório consolidado do estudo do setor de transporte aéreo do Brasil:

a lógica para a implementação de tais programas pode ser buscada na maior eficiência relativa do modal aéreo para atender regiões remotas e menos densamente povoadas, para as quais a disponibilização de modal alternativo (por exemplo, rodoviário) mostra-se impossível do ponto de vista de engenharia ou inviável do ponto de vista econômico, ante à necessidade de alto investimento fixo e baixo nível de utilização futura dos ativos (McKinsey & Company, 2010, p. 264).

No mesmo estudo realizado por McKinsey & Company (2010, p. 264), houve uma análise das características de cada programa. Tal informação é importante para conhecer os diversos modelos de subvenção existentes atualmente no mundo. Passa-se agora a apresentar as mencionadas características encontradas no referido estudo.

Nos Estados Unidos o programa de subsídios é híbrido, podendo tanto o Governo Federal, quanto os estaduais e municipais, subsidiarem o transporte aéreo regular. O programa federal é o *Essential Air Service Program* (EASP). Os incentivos são apresentados da seguinte forma: contratos de dois anos para cada município, com licitação técnico/comercial, com custo anual (em 1998) de aproximadamente US\$160 milhões, isso considerado apenas o EASP. Com essa subvenção, garantiu-se o atendimento de 153 municípios, sendo 45 no Alasca, atendendo cerca de aproximadamente 500 mil passageiros por ano (1998), com média de 3 voos por dia ida-volta com 19 assentos. O critério de elegibilidade abarca regras de distância mínima e subsídio máximo.

Na França o programa de subvenção abrange as rotas ditas indispensáveis, onde não há trem a menos de 2,5 horas de distância e onde o aeroporto mais próximo está a mais de 45 minutos de estrada. O programa é considerado híbrido, com definição geral de critérios pela autoridade central e com administração local. Os incentivos são implementados da seguinte forma: caso não haja uma companhia disposta a fazer a rota sem subsídio, far-se-á uma licitação para selecionar a empresa que irá receber o subsídio. O requisito da referida licitação será o menor custo. Em relação ao custo anual do programa, este foi de aproximadamente 60 milhões de Euro, sendo repartido da seguinte forma: 50% oriundo do fundo específico para o setor aéreo através de taxa por passageiro que utilizam os grandes aeroportos e os outros 50% pagos pelas comunidades atendidas. Os resultados do referido programa não estavam disponíveis.

Na Noruega, o programa de subsídio usa como critério de elegibilidade as cidades com baixo tráfego e isoladas dos grandes centros, em especial as do norte, que costumam ser isoladas por força das condições climáticas adversas e da distância. É realizada licitação onde são escolhidas empresas que atendem critérios e disputam por menos compensação. As empresas ganhadoras do certame tem a garantia do lucro, através do sistema de lucro garantido. O custo anual do programa é de aproximadamente US\$90 milhões. O custeio se dá através de recursos do governo central. Com esse programa, 29 municípios são atendidos, com aproximadamente 1,2 milhão de passageiros por ano, em 2007.

Por último, há o programa adotado pela China, um dos países dos Brics. No programa chinês, as rotas subsidiadas são definidas pelos governos locais, não havendo um critério geral. Trata-se de um regime descentralizado. Os subsídios abrangem um pagamento direto pago por dia e por rota para a empresa que fizer os voos na rota definida pelos governos locais, bem como, indiretamente, recebem descontos de impostos, taxas aeroportuárias, entre outros. Infelizmente o custo anual não estava disponível. Há fundos dos governos locais para pagar pela subvenção. Os resultados do programa não estão disponíveis.

No Brasil, para se garantir a cobertura da malha aérea nos municípios de baixa densidade, poder-se-ia adotar programas² de subvenção já testados, com sucesso, nos países supramencionados.

De acordo com McKinsey & Company (2010, p. 278), o Brasil tem 69 municípios de difícil acesso onde têm aeroportos não atendidos pela aviação regular. Esses aeroportos podem atender as populações desses municípios e dos municípios próximos, tornando-se polos de desenvolvimento. Ainda segundo o estudo mencionado, o potencial de demanda por viagens aéreas dos aludidos municípios foi estimado tomando como base uma “análise de intensidade de utilização do modal aéreo em função do PIB *per capita*, medido em paridade de poder de compra, de uma amostra significativa de países” (McKinsey & Company, 2010, p. 278). O cenário apontado na pesquisa decorreria do fato de as tarifas subvencionadas gerarem maior demanda pelos serviços aéreos e também pelo fato dos municípios serem de difícil acesso, com poucas alternativas de transporte por outros modais.

² O Brasil instituiu, publicado no DOU no dia 28 de julho de 2014, através da MP n.º 652, de 25 de julho de 2014, o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional, com previsão de subsídios federais às companhias aéreas que ofertarem rotas a aeroportos de pequeno e médio portes. O custo estimado do programa é de um bilhão anual, que será financiado com recursos do Tesouro Nacional aportados no Fundo Nacional de Aviação Civil. Prevista, também no referido plano, a reforma de duzentos e setenta aeroportos regionais. A medida ainda é bastante recente, não tendo ainda como avaliar a eficácia da mesma. Porém, se bem implementado e gerido, o programa pode estimular os voos regionais, especialmente entre as cidades com baixa densidade populacional, possibilitando o desenvolvimento regional e nacional do país.

Em relação à criação e gestão do programa de subsídios, poderia adotar, no Brasil, o modelo híbrido, com a agência reguladora traçando as balizas necessárias para garantir a prestação de um serviço de boa qualidade à sociedade, preços competitivos e com uma malha aérea mais ampla possível, integrando as diversas regiões do Brasil, propiciando, desta forma, o desenvolvimento regional e nacional, possibilitando, em algumas situações, e a gestão local ser entregue, através de convênio que fixasse as regras a serem seguidas, a estados e municípios.

O incentivo poderia ser através de subsídio em dinheiro, concessão de exclusividade apenas, ou misto, a depender da especificidade de cada região, de cada rota, garantindo, desta forma, um equilíbrio econômico-financeiro à empresa regulada, que incentivasse investimentos na melhoria dos serviços.

Não há um formato definitivo, fechado, que garanta o sucesso dos programas. Para maximizar as chances de sucesso dos programas de incentivo, necessário que esses programas sejam monitorados pela agência reguladora e que ajustes sejam feitos de forma periódica de acordo com o diagnóstico que for sendo feito ao longo do tempo.

Conclusão

Depreende-se, pelo acima exposto, que no Brasil, a regulação do setor aéreo, notadamente nos períodos de concorrência regulada e no de re-regulação do setor, não visou a proteção dos consumidores, ou seja, dos usuários. Ao contrário, buscou a proteção da indústria, garantindo a sobrevivência até mesmo das empresas ineficientes, que, em um mercado de livre concorrência, deveriam ser punidas pela ineficiência com a falência.

Como lembrado por Salgado e Guimarães:

Um regime regulatório, cuja razão de ser é proteger a estrutura vigente da indústria, como ocorreu no setor de transporte aéreo, ao abolir a concorrência e implementar uma política de preços que tem por base o nível de custos da indústria, acaba por sancionar a ineficiência das empresas que a compõem. Assim, se o processo de concorrência premia a empresa eficiente com lucro e pune a ineficiente com a exclusão do mercado, a regulação pode até premiar os produtores mais eficientes, que se destacam de seus pares, assegurando-lhes maior margem de lucro, mas não pune a empresa ineficiente — pelo contrário, garante sua sobrevivência e assegura-lhe mesmo alguma margem de lucro (SALGADO, GUIMARÃES, 2003, p.3).

A fase atual da regulação, conforme abordado no histórico do setor no presente artigo, é de liberalização implementada com a Terceira Rodada de Liberalização, que resultou na

flexibilização dos processos de entrada de novas firmas e pedidos de novas linhas aéreas, frequências, aviões, liberdade tarifária e de mobilidade.

A atual configuração da regulação do setor de aviação civil no Brasil aponta para uma ineficiência na alocação dos recursos, deixando sem acesso ao transporte aéreo muitas regiões do território brasileiro, mormente aquelas com baixa densidade demográfica e pouca movimentação de cargas.

O Estado brasileiro deve buscar não apenas o crescimento do setor aéreo. Na verdade, deve buscar o desenvolvimento³, conceito bem mais amplo do que o mero crescimento. Deve utilizar o instrumental regulatório de forma eficiente para garantir o desenvolvimento do país e do seu povo. O setor da aviação civil pode se inserir nesse movimento de desenvolvimento, com geração de riquezas que podem ser utilizadas em prol da sociedade, para a implementação de políticas públicas que assegurem a efetividade dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Ao contrário dos demais setores regulados, a exemplo do setor de telefonia, as empresas aéreas não são obrigadas a ter um plano de cobertura de áreas com baixa densidade demográfica, conforme acima mencionado. Sem essa obrigação, as empresas aéreas, seguindo a lógica do mercado, não disponibilizam voos para essas regiões, deixando milhares de pessoas sem o acesso a esse meio de transporte.

Somente através de fixação criteriosa (análises técnicas e adoção de políticas públicas que visem o maior desenvolvimento socioeconômico das diversas regiões brasileiras) de balizas regulatórias do setor é que será possível obrigar as empresas aéreas a cobrir áreas consideradas desinteressantes sob o ponto de vista econômico-financeiro, mas que poderiam ser interessantes e importantes sob a ótica do desenvolvimento econômico regional e, por conseguinte, nacional.

Não há um formato definitivo, fechado, que garanta o sucesso da regulação e que assegure maior abrangência possível da malha aérea, com níveis mínimos de qualidade e preços competitivos que gerem bem-estar para a sociedade, bem como que propicie um maior desenvolvimento nacional. Uma das possibilidades de extensão da malha aérea aos locais de baixa densidade é através de programas de subsídio, conforme acima exposto.

Não há um modelo ideal, há modelos possíveis, com várias formatações que podem ser utilizadas pelo órgão regulador para o alcance do interesse público. Diante da inexistência de modelo pronto, para maximizar as chances de sucesso dos programas de incentivo,

³ Desenvolvimento significa crescimento econômico com a garantia dos direitos fundamentais aos cidadãos.

necessário que esses programas sejam monitorados pela agência reguladora e que ajustes sejam feitos de forma periódica de acordo com o diagnóstico que for sendo feito ao longo do tempo.

Referências

ANAC. Edital do Leilão n.º 2/2011 – **Concessão para Ampliação, Manutenção e Exploração dos Aeroportos Internacionais Brasília – Campinas – Guarulhos**. Brasília : ANAC, 2011.

_____. Portaria n.º 2852, de 30 de outubro de 2013. **Institui a Agenda Regulatória da ANAC para o ano de 2014**. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=1198>. Acesso em 17/06/2014.

BAGATIN, Andreia Cristina. **Captura das agências reguladoras independentes**. São Paulo : Saraiva, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF : Senado, 1988.

_____. Lei n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986. **Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutico**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7565.htm>. Acesso em: 27/06/2014.

_____. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 27/07/2014.

_____. Lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005. **Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 15/07/2014.

_____. Medida provisória 652, de 25 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118341>. Acesso em: 30/07/2014.

_____. Mensagem de veto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Msg/Vep/VEP-0632-05.htm>. Acesso em: 27/07/2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21.ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

EM DISCUSSÃO! REVISTA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO SENADO FEDERAL. Brasília: Senado, v. 1, n. 5, nov. 2010.

ESTUDO DO SETOR DE TRANSPORTE AÉREO DO BRASIL: RELATÓRIO CONSOLIDADO. Rio de Janeiro : McKinsey & Company, 2010. ISBN 978-85-63579-00-3.

LOSS, Giovani R. O Poder Normativo das Agências Reguladoras. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. 2.ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MAJONE, Giandomenico. **Do Estado positivo ao Estado regulador**. In: MATTOS, Paulo Todescan (org.). *Regulação econômica e democracia: o debate europeu*. São Paulo: Singular, 2006.

OLIVEIRA, João José; MARCHESINI, Lucas. Para aéreas, plano de aviação é oportunidade para crescer. **Valor Econômico, encarte Eu&**, 30 de jul. 2014.

PINTO, Victor C. **O Marco Regulatório da Aviação Civil: Elementos para a Reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica**. Textos para Discussão (Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal), Brasília, n. 42, 2008. ISSN 1983-0645.

POSNER, Richard A. **Teorias da regulação econômica**. In: MATTOS, Paulo (Coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 1ª ed. São Paulo : Ed.34, 2004.

SALGADO, L. H.; GUIMARAES, E. A. **A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil**. Rio de Janeiro : IPEA, 2003.

_____, Lúcia Helena (org.). **Marcos Regulatórios no Brasil: judicialização e independência**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

SIMPÓSIO DE TRANSPORTE AÉREO - SITRAER, 7, 2008, Rio de Janeiro. **Tópicos sobre regulação na aviação civil**. Rio de Janeiro : SITRAER, 2008.

SIQUEIRA CASTRO, Carlos Roberto. Função Normativa Regulatória e o Novo Princípio da Legalidade. In. ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. 2.ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SMITH, Adam. **Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 1950.

STIGLER, George J. **A teoria da Regulação Econômica**. In: MATTOS, Paulo (Coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. 1ª ed. São Paulo : Ed.34, 2004.