



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

PARECER N° , DE 2026

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei nº 1.600, de 2025, do Senador Dr. Hiran, que *cria o Programa de Aviação Regional da Região Norte.*

Relator: Senador **ALAN RICK**

I - RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão o Projeto de Lei nº 1.600, de 2025, do nobre Senador Dr. Hiran, que cria o Programa de Aviação Regional da Região Norte (PARNO) com o objetivo de aumentar o acesso da população ao transporte aéreo, facilitar a movimentação de bens fundamentais, integrar a região à malha aérea nacional e desenvolver o potencial turístico da região.

Delimitando objetivamente o escopo do programa, a proposição define a Região Norte como sendo o território que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins; define como aeroporto regional aquele que movimenta até um milhão de passageiros por ano; e define rotas regionais como aquelas que, além de estarem contidas na região estabelecida, incluem a utilização de ao menos um aeroporto regional.

O projeto também autoriza a União a conceder subvenção econômica, limitada a 20% dos recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), para cobertura de custos de tarifas de navegação aérea nos aeroportos regionais inclusos no programa e parte dos custos de até sessenta passageiros





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

transportados em rotas regionais, conforme definidas, exclusivamente para operações regulares domésticas e de ligações aéreas sistemáticas.

Ainda, disciplina a aplicação dos recursos determinando a obrigatoriedade de trinta dias de operação regular da rota antes da execução do primeiro pagamento e continuidade da operação por cento e oitenta dias após cada pagamento. O montante a ser pago deve ser calculado com base em regulamentação própria, considerando o aeroporto atendido, a extensão da rota e o consumo previsto de combustível.

O projeto também prevê sanções a empresas beneficiárias que descumprirem as exigências do programa e determina que o Poder Executivo regulamente o programa e acompanhe sua execução divulgando relatórios anuais. Em especial, o texto estabelece que, na regulamentação do programa, a União deverá preservar e estimular a livre concorrência no setor.

Por fim, o projeto prevê duração de cinco anos do programa, prorrogável pelo menos por igual período. A cláusula de vigência determina entrada em vigor em noventa dias após a publicação, com efeitos financeiros a partir do ano subsequente.

Em sua justificação, o autor sustenta que a Região Norte enfrenta desafios de conectividade e acesso, mesmo no transporte aéreo. Os voos são caros, infreqüentes, com embarques nas madrugadas, e muitas vezes obrigam a população a fazer conexões no estado de São Paulo, mesmo que em viagem para outro estado na própria Região Norte. Assim, defende a criação de um programa específico para a região, em razão da escassez de opções de transporte terrestre, sendo o modo hidroviário a principal alternativa ao aéreo. Nos termos já descritos, o projeto busca diminuir custos operacionais para atrair empresas, aumentar a oferta, a concorrência e, consequentemente, reduzir o preço das passagens.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

O projeto foi distribuído a esta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em caráter terminativo. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do Regimento Interno do Senado Federal, conforme art. 90, inciso XII, e art. 104-A, compete à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo emitir parecer sobre proposições que tratem de desigualdades regionais, políticas de desenvolvimento regional, planos, programas, projetos, investimentos e incentivos voltados para o desenvolvimento regional, integração regional e turismo.

O Projeto de Lei cumpre os requisitos de constitucionalidade e juridicidade, uma vez que o objeto admite iniciativa parlamentar e está no rol de competência da União conforme art. 21, inciso XII, alínea “c”, da Constituição Federal. Em especial, a aplicação de recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) no programa proposto encontra suporte direto nos incisos I e II do § 2º do Art. 63 da lei nº 12.462, de 2011, que cria o fundo e determina a aplicação exclusiva no desenvolvimento e no fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, bem como no incremento do turismo.

Quanto ao mérito, é indiscutível a relevância do programa para a Região Norte, que historicamente enfrenta desafios de conexão e integração nacional, sobretudo em relação à disponibilidade e acessibilidade ao transporte aéreo. Agravam a situação as características geográficas da região, que potencializam a importância da aviação regional como meio de transporte de pessoas e bens.

A combinação de longas distâncias e baixa disponibilidade de infraestrutura de transporte terrestre ou aquaviário em condições de atender tempestivamente às necessidades básicas da população faz do transporte aéreo





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

o modo mais adequado e, ocasionalmente, a única solução para a provisão de recursos indispensáveis à subsistência e locomoção.

Analizando a região sob a ótica de integração territorial e potencial turístico, vemos que, segundo dados do 10º Anuário Brasileiro de Aviação Civil¹, publicado em 2025 pelo Instituto Brasileiro de Aviação, o número de aeroportos conectados pela aviação comercial na Região Norte em 2024 totalizou 47 localidades das 190 atendidas nacionalmente.

Isso significa que o percentual de pontos de conexão ativos localizados na Região Norte corresponde a menos de 25% do total, sendo que a área compreendida pelos estados da região representa mais de 45% do território nacional². Mesmo contando com um total de 70 aeródromos públicos, mais de 30% desses aeródromos não contam com oferta de serviço de transporte regular ou ligações sistemáticas. Essa comparação permite ilustrar a carência de aeródromos servidos pela aviação comercial nessa porção do território, independentemente das questões econômicas associadas ao perfil da demanda.

Sob a ótica de atendimento à população a situação é mais grave. Além da quantidade reduzida de pontos ativos de conexão, é bastante limitada a frequência e o número de rotas oferecidas. O painel de demanda e oferta da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)³ permite apurar que, em 2024, dos mais de 93 milhões de passageiros transportados em voos domésticos, menos de 10% tiveram como origem ou destino aeroportos da Região Norte, sendo que passageiros com origem ou destino na Região Centro-Oeste, que concentra aproximadamente a mesma fração da população brasileira em uma área bem menor, representaram mais de 22% desse total. Esses números mostram que

¹ [Anuário - Instituto Brasileiro de Aviação Civil](#)

² [Dados territoriais - IBGE](#)

³ [ANAC - Demanda e Oferta](#)





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

existe um descasamento entre a essencialidade do transporte aéreo e o acesso a esse transporte na Região Norte.

Por fim, com foco na aviação regional, cumpre ressaltar que dentre os 10% de passageiros domésticos transportados de ou para a Região Norte, apenas 20% tiveram origem e destino dentro dessa região. Ou seja, é muito tímida a oferta de movimentação intrarregional.

Tragicamente, os mesmos fatores que fazem a aviação um meio de transporte fundamental para a região também são responsáveis por encarecer dramaticamente a cadeia produtiva que sustenta a oferta desse serviço. Em contraponto ao Sul e ao Sudeste, onde diferentes modais competem pelo transporte de pessoas e bens em condições próximas e os insumos necessários ao transporte aéreo chegam com um custo mais acessível, no Norte do País é comum identificar demandas que dependem unicamente do transporte aéreo.

Esse serviço é prestado sob margens operacionais extremamente estreitas que desencorajam a ampliação da oferta na região e ameaçam sua continuidade. Por exemplo, o Anuário Estatístico da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)⁴ mostrou que, em 2023, os preços médios ponderados de produtores e importadores de querosene de aviação na Região Norte foi 12% maior que a média nacional.

Se considerarmos que o custo de combustível representa cerca de 36% do custo operacional das empresas de transporte aéreo no Brasil⁵, concluímos que essa diferença é bastante sensível para a viabilidade do serviço. Porém, esse não é o único fator que encarece a operação. Diversas outras questões logísticas fazem com que as margens dos operadores caiam drasticamente, levando a uma preferência pela alocação das aeronaves em rotas mais rentáveis.

⁴ [ANP - Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2024](#)

⁵ [Reportagem Valor econômico - 04-08-2025](#)





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

Essa dualidade entre essencialidade do serviço e elevação relativa dos custos é que justifica ações específicas do Estado no sentido de garantir a integração e o desenvolvimento dessas regiões até que a viabilidade econômica dessas operações seja garantida pela própria evolução das condições de mercado. O projeto é, portanto, um instrumento de caráter temporário, adequado às necessidades da região e coerente como ação do Estado no cumprimento de suas funções alocativas e redistributivas.

Conforme esclarecido na justificação do projeto, o mecanismo proposto pelo programa retoma a estratégia de um programa nacional anterior, o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR), estabelecido pela Lei nº 13.097, de 2015, restringindo seu escopo de aplicação à Região Norte. Esse mecanismo é baseado no custeio de tarifas de navegação aérea e custo per capita do transporte em si.

O PDAR buscava estabelecer um programa nacional de aviação regional, com prioridade para a Amazônia Legal sobre as demais regiões brasileiras no recebimento de recursos. No entanto, o programa não foi regulamentado e passados dez anos, prazo máximo estabelecido pela lei de 2015, nunca saiu do papel pois não houve interesse do Executivo em sua implantação. Consequentemente, mesmo que tivesse sido bem-sucedido, estaria encerrado e demandaria novamente a atenção do Legislativo, uma vez que persiste a desigualdade na oferta de serviços essenciais ao transporte na Região Norte.

Aproveitamos a oportunidade para propor aperfeiçoamentos no programa, visando superar obstáculos que impediram a sua efetiva implementação na última tentativa. Nesse sentido, propomos sua renomeação, no sentido de indicar não somente a revisão do escopo, mas também a visão de que o programa busca dirigir o desenvolvimento da atividade na região até uma situação de plena viabilidade. Ou seja, é esperado que os esforços empreendidos nesse momento promovam o desenvolvimento regional e o





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

crescimento estrutural da atividade aérea de forma que o subsídio estatal seja cada vez menos relevante.

Sob essa ótica sugerimos a alteração do nome do programa para NorteAr. Entendemos que esse termo remete não só à redefinição de escopo, mas também ao objetivo principal de se prover condições para que um mercado rentável e competitivo se estabeleça na região.

Defendemos ainda que o programa poderia ser escrito de forma mais sucinta e aberta, privilegiando o equilíbrio jurídico-normativo que tem sido alcançado nos últimos anos com a aplicação das melhores práticas internacionais de integração legislação-regulação. O texto inicial desta proposta, é, em alguns trechos, minucioso demais ao determinar regras que seriam mais bem definidas pelo regulador, e, em outros trechos, omissos no estabelecimento de diretrizes que seriam úteis no direcionamento da arquitetura do mecanismo de implementação do programa pelo regulador.

Optamos pela apresentação de um substitutivo com alterações na forma em que o Poder Legislativo cria o programa, autorizando o Executivo a aplicar recursos do FNAC no subsídio de operações aéreas regionais no Norte do País, mas delegando ao governo a missão de delinear o mecanismo para que essa aplicação seja efetiva para a construção de um mercado sustentável no longo prazo.

Foi mantida a lógica da proposta original, porém ampliando a definição das rotas ao permitir ligações entre qualquer aeroporto do País e aeroportos regionais do Norte, o que favorece a integração nacional e o desenvolvimento de áreas ainda pouco exploradas. Propusemos também a flexibilização dos instrumentos de fomento ao estabelecer a subvenção como apenas uma das possíveis ferramentas, permitindo, por exemplo, investimentos em infraestrutura que viabilizem operações aéreas.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

Optamos por não manter os limites de uso dos recursos do FNAC (que no PDAR eram de 30% do total do fundo e, na proposta em análise, 20%), em consonância com as previsões mais recentes do nosso ordenamento jurídico. A nova Lei do Turismo (Lei nº 14.978, de 2024) passou a permitir, sem limitações, o uso das verbas do fundo no subsídio para a aquisição de querosene de aviação (QAV) em aeroportos localizados na Amazônia Legal Brasileira. Este dispositivo ainda carece de regulamentação pelo Executivo, e esperamos que as soluções ora propostas auxiliem na definição dos mecanismos para sua implementação.

O substitutivo organiza ainda diretrizes para a regulamentação do programa, reafirmando que os recursos devem promover serviços regulares e sistemáticos, garantindo o caráter desenvolvimentista da política. Também determina que o Executivo estabeleça regras claras de qualificação, seleção e monitoramento das propostas, priorizando a sustentabilidade, o atendimento à população, o acesso em áreas isoladas e a redução do preço das passagens. O texto consolida orientações para assegurar isonomia, transparência e adaptação contínua do programa, conforme o desenvolvimento das rotas beneficiadas.

A proposta tem o potencial de ampliar o acesso ao transporte aéreo regional na Região Norte, de tornar os voos regionais mais acessíveis e de fomentar o desenvolvimento do setor, incentivando as companhias aéreas a operar em aeroportos menos movimentados. Isso não apenas facilitaria o transporte de passageiros, mas também o de bens essenciais para a população, como alimentos e medicamentos, além de promover o turismo e o desenvolvimento econômico local.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.600, de 2025, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA N° – CDR (SUBSTITUTIVO)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

PROJETO DE LEI N° 1600, de 2025

Cria o Programa NorteAr, para o desenvolvimento da aviação regional da Região Norte.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica criado o Programa NorteAr, para desenvolvimento da Aviação Regional da Região Norte, conforme o disposto nesta Lei.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – Região Norte: o território que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins;

II – aeroporto regional: aeroporto com movimentação (passageiros embarcados e desembarcados) inferior a um milhão de passageiros por ano; e

III – rotas regionais da Região Norte: voos em que o aeroporto de origem ou destino seja um aeroporto regional localizado na Região Norte.

Art. 3º O NorteAr tem como objetivos:

I – ampliar o acesso da população da Região Norte ao sistema aéreo de transporte;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

II – facilitar o transporte de bens fundamentais, como alimentos e medicamentos, na Região Norte;

III – integrar aeroportos da Região Norte à malha aérea nacional de aviação civil;

IV – ampliar o acesso por via aérea a localidades da Região Norte com potencial turístico;

V – aumentar o número de aeroportos na Região Norte atendidos por transporte aéreo regular de passageiros.

Art. 4º Fica a União autorizada a utilizar recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), inclusive na forma de subvenção econômica a ser destinada diretamente às empresas aéreas regularmente inscritas no NorteAr, para promover a oferta de voos em rotas regionais da Região Norte.

Parágrafo único. As empresas aéreas que receberem subvenção deverão oferecer passagens a preços mais acessíveis à população em relação à média dos preços dos voos que não usufruírem do benefício.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará o NorteAr observando as seguintes diretrizes:

I – a aplicação dos recursos de que trata o caput do art. 4º deve promover a oferta de serviço de transporte aéreo regular de passageiro e carga e de ligações aéreas sistemáticas em rotas regionais da Região Norte, bem como a redução dos custos dos serviços para os passageiros;

II – o regulamento determinará, pelo menos:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

- a) os benefícios oferecidos pelo programa e os métodos de quantificação aplicáveis;
- b) o período pelo qual os benefícios serão concedidos;
- c) os procedimentos e critérios para qualificação inicial e revisão periódica dos serviços candidatos aos benefícios;
- d) os procedimentos e critérios para a seleção, dentre os serviços qualificados, dos beneficiários em cada período;
- e) os procedimentos e critérios para a demonstração da aplicação conforme dos recursos recebidos pelos beneficiários;
- f) as obrigações dos beneficiários para com o órgão gestor do programa e as sanções aplicáveis no caso de descumprimento dessas obrigações;
- g) o fornecimento de informações para a publicação de relatório anual de avaliação do programa, de responsabilidade do órgão gestor.

§ 1º A aplicação pelo beneficiário das subvenções concedidas deverá ser periodicamente comprovada perante o órgão gestor do programa e estas deverão custear despesas essenciais à oferta do serviço qualificado na forma definida pelo regulamento e à redução do preço das passagens.

§ 2º Na seleção de que trata a alínea “d” do inciso II, o regulamento priorizará sempre que possível as regiões isoladas.

§ 3º Todas as empresas oferecendo um mesmo tipo de serviço em uma mesma rota regional deverão ser incluídas no programa sob condições equânimes.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alan Rick

§ 4º O programa buscará preservar e estimular a livre concorrência entre os agentes econômicos atuantes no setor.

§ 5º O relatório de que trata a alínea “g” do inciso II conterá os dados necessários e suficientes para:

I - análises detalhadas do perfil das operações em cada período;

II - análise da aplicação dos recursos oriundos do programa; e

III - verificação do cumprimento com o regulamento por parte dos beneficiários.

Art. 6º O NorteAr terá duração de cinco anos, contados a partir da regulamentação e renováveis pelo menos por igual período mediante decisão do Poder Executivo, fundamentada pelos dados contidos nos documentos previstos na alínea “g” do inciso II do art. 5º.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

