



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

## **PARECER Nº 84 , DE 2020 - PLEN/SF**

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 23, de 2020, da Câmara dos Deputados, oriunda da Medida Provisória nº 925, de 2020, que *dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da covid-19*.

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal, para emissão de parecer após apreciação da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 23, de 2020, da Medida Provisória (MPV) nº 925, publicada em 18 de março de 2020, que estabelece medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da *covid-19*.

Com quatro artigos, a MPV permitiu a postergação de pagamentos à União das parcelas das outorgas de concessões aeroportuárias, e alongou o prazo para reembolso de passagens aéreas de sete dias para um ano, e suspendeu as multas por cancelamento de passagens para os consumidores que aceitassem receber créditos junto à empresa aérea.

No prazo regimental, foram apresentadas 79 emendas por Deputados e Senadores. Na Câmara dos Deputados, o relatório, de autoria do Deputado Arthur Oliveira Maia, introduziu novas emendas e, durante a



SF/20550.80614-56

discussão em Plenário daquela Casa, foram apresentadas outras 27 emendas.

Das emendas originais, o relatório decidiu por acatar integralmente as de nº 3, 13, 17, 27, 37, 38, 70, 73 e 77; acatar parcialmente as emendas nº 2, 4, 14, 19, 24, 25, 26, 29, 35, 39, 47, 56, 59, 64, 65, 67, 69, 74 e 78; e rejeitar as demais. Quanto às emendas de Plenário, foram aprovadas as de nº 8, 13, 15, 23 e 26; aprovadas parcialmente as de nº 7 e 17, e rejeitadas as demais.

O resultado final é o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 23, de 2020, sobre o qual passamos a discorrer.

Segundo sua ementa, o PLV “dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19; e altera as Leis nºs 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 13.319, de 25 de julho de 2016, 13.499, de 26 de outubro de 2017, e 9.825, de 23 de agosto de 1999”.

A matéria é estruturada em treze artigos, dos quais o primeiro explicita o objetivo de veicular “medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da *covid-19* na aviação civil brasileira”.

O artigo 2º, que consta do texto original, permite que as concessionárias de aeroportos contratadas pelo Governo Federal possam pagar suas contribuições fixas e variáveis até o dia 18 de dezembro de 2020. O *caput* foi alterado para prever que os valores sofram atualização monetária com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Foi-lhe acrescido, também, um parágrafo único para vedar o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos em decorrência do adiamento dos pagamentos.

O artigo 3º, também presente no texto original, trata do cancelamento e reembolso de passagens aéreas, e passou por diversas alterações, com a inclusão de parágrafos para dirimir questões que surgiram em função da redação original da MPV.

Ficou esclarecido, no *caput*, que as regras se aplicam para voos compreendidos no período de 19 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2020. O texto continua a estender o prazo para o reembolso de



passagens aéreas, que antes da pandemia era de uma semana, para doze meses, porém o PLV exige atualização monetária com base no INPC. Continua mantida a assistência material disposta na regulamentação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

O § 1º concede ao consumidor a opção de receber crédito junto ao transportador, em valor no mínimo igual ao da passagem aérea, para compra de produtos ou serviços para si ou para terceiros. A validade dos créditos deverá ser de 18 meses (no texto original, são 12 meses).

O § 2º comanda que, em caso de cancelamento, o transportador ofereça, além do reembolso, a remarcação sem ônus da passagem aérea, e, quando possível, a reacomodação em voo próprio ou de outra empresa.

O § 3º esclarece que o reembolso é sujeito às penalidades contratuais, mas o crédito de que trata o § 1º é isento delas. Já o § 4º estabelece o prazo de uma semana para concessão dos créditos.

O § 5º, por sua vez, elucida que as novas disposições sobre reembolso aplicam-se também às hipóteses de atraso e de interrupção de voo previstas nos arts. 230 e 231 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986). Os artigos preveem a devolução imediata do valor do bilhete de passagem caso o atraso ou interrupção se estenda por mais de quatro horas.

O § 6º excetua da nova regra o consumidor que desista da passagem aérea adquirida com antecedência de no mínimo sete dias em relação à data de embarque, no prazo de vinte e quatro horas após a compra. Nesse caso, o prazo de reembolso permanece sendo de sete dias. A controvérsia causada pelo texto original da MPV foi sanada pela Resolução nº 557, de 13 de maio de 2020, da ANAC, cuja orientação é idêntica à que se encontra no PLV.

O § 7º esclarece que as passagens pagas com milhas, pontos ou crédito são abrangidas pelas novas regras. Quanto a esse ponto, o texto original da MPV era omissivo.

Já os §§ 8º e 9º, frutos de emendas de Plenário, inovam ao prever que o transportador peça a interrupção da cobrança de parcelas de passagens aéreas que ainda não tenham sido debitadas, em caso de



cancelamento, e que o reembolso dos valores referentes às tarifas aeroportuárias continue sendo realizado em até sete dias.

O art. 4º, acrescido durante a tramitação, altera o Código Brasileiro de Aeronáutica. A norma passa a vigorar com um novo art. 251-A, que prevê que a indenização por dano extrapatrimonial por falha da execução de transporte fique condicionada à demonstração por parte do reclamante. O art. 256 é alterado para prever que o dano decorrente de atraso do transporte aéreo de passageiro não será de responsabilidade do transportador quando se “comprovar que, por motivo de caso fortuito ou de força maior, foi impossível adotar medidas necessárias, suficientes e adequadas para evitar o dano”. A assistência material, nesses casos, fica mantida. O art. 264 traz previsão similar quanto ao atraso na entrega de cargas. Em ambos os casos, são listadas como hipóteses de força maior:

I – restrições ao pouso ou à decolagem decorrentes de condições meteorológicas adversas impostas por órgão do sistema de controle do espaço aéreo;

II - restrições ao pouso ou à decolagem decorrentes de indisponibilidade da infraestrutura aeroportuária;

III - restrições ao voo, ao pouso ou à decolagem decorrentes de determinações da autoridade de aviação civil ou de qualquer outra autoridade ou órgão da administração pública, que será responsabilizada;

IV - decretação de pandemia ou publicação de atos de governo que dela decorram, com vistas a impedir ou a restringir o transporte aéreo ou as atividades aeroportuárias.

O art. 5º, acrescido por emenda, permite o saque do saldo de contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) por aeronautas e aeroviários atingidos por suspensão ou redução de salário, até o limite de seis parcelas de R\$ 3.135, no primeiro caso, e R\$ 1.045, no segundo.

O art. 6º, escrito pelo relator da matéria na Câmara, altera a Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, que dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos e das facilidades à navegação aérea, para prever que os preços pagos pela utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços de um aeroporto sejam devidos “à entidade responsável pela administração do aeroporto”. A redação atual, desatualizada, prevê o pagamento ao extinto Ministério da Aeronáutica ou à Infraero. Além disso, permite que as administradoras dos aeroportos estabeleçam sistema próprio para processamento, cobrança e arrecadação



das tarifas aeroportuárias, de modo a permitir a cobrança da tarifa de embarque juntamente com a cobrança da passagem.

O art. 7º, resultado de emendas, altera a Lei nº 12.462, de 2011, que cria o Fundo Nacional da Aviação Civil, com duas finalidades. O primeiro é trazer para a lei de criação a hipótese de uso de recursos do Fundo no custeio de eventuais despesas decorrentes de responsabilidade civil por danos causados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Tal finalidade constava na Lei nº 9.825, de 1999, que será revogada. O segundo é permitir que os recursos do Fundo sejam objeto e garantia de empréstimo aos detentores de concessão aeroportuária, ou de concessão para a prestação de serviço regular de transporte aéreo, e aos prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo. Estabelecem-se as seguintes condições, além das que vierem a ser estipuladas em regulamento: taxa de juros não inferior à Taxa de Longo Prazo (TLP), carência não superior a trinta meses; quitação da dívida até 31 de dezembro de 2031; garantia de empréstimo limitada a três bilhões de reais e garantia de empréstimo executável a partir de 1º de janeiro de 2021.

O novo art. 8º, acrescido pelo relator, altera a Lei nº 13.319, de 2016, que extingue o Adicional de Tarifa Aeroportuária, para incluir na remissão de débitos da Infraero aqueles decorrentes das atividades de faturamento, de cobrança, de arrecadação ou de repasse do Adicional de Tarifa Aeroportuária, ainda que de responsabilidade de terceiros.

O art. 9º, também de lavra do relator, altera a Lei nº 13.499, de 2017, que estabelece critérios para a celebração de aditivos contratuais relativos às outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário, para estabelecer que as repactuações possam ser feitas mais de uma vez, havendo manifestação de interessados no prazo estabelecido pelo Ministério da Infraestrutura. Além disso, permite a redução do pagamento de parcelas fixas em até 50% do originalmente pactuado, amplia o limite de aumento da parcela original de 50% para 75%, e prevê a possibilidade de troca da outorga fixa pela outorga variável. Os efeitos orçamentários e financeiros das alterações previstas, em 2020, serão compensados pela devolução de recursos transferidos para a Infraero com a finalidade de aporte de capital nas concessionárias de aeroportos e pelo cancelamento de dotações ou restos a pagar com a mesma finalidade.



Os novos arts. 10 e 11 tratam do adicional sobre a taxa de embarque internacional que era direcionado ao FNAC. Prevê-se sua extinção a partir de 1º de janeiro de 2021. Até que se efetive tal medida, a Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, que “dispõe sobre o recolhimento ao Tesouro Nacional de parcela da Tarifa de Embarque Internacional”, passa a limitar o repasse do mesmo adicional, por parte dos operadores aeroportuários, aos valores por sua vez repassados pelas empresas aéreas. Ou seja, caso as empresas aéreas deixem de repassar os valores devidos ao FNAC, os operadores aeroportuários não precisarão cobrir a diferença.

O art. 12 é a cláusula de revogação, que atinge:

(1) a Lei nº 9.825, de 1999, integralmente, já que o adicional de que ela trata será extinto;

(2) o inciso II do § 1º do art. 63 da Lei nº 12.462, de 2011, que previa o mesmo adicional como fonte de recursos do FNAC; e

(3) os incisos III e V do caput do art. 2º da Lei nº 13.499, de 2017, que estabelecem como condições para alteração do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário celebrados até 31 de dezembro de 2016: a apresentação pelo contratado de pagamento antecipado de parcela de valores das contribuições fixas e a limitação do saldo da reprogramação aos valores das contribuições fixas antecipadas durante o período remanescente do contrato.

O art. 13 é a cláusula de vigência, que seria imediata, com produção de efeitos a partir de 1º de janeiro de 2021 apenas quanto às alterações que dizem respeito ao adicional da tarifa de embarque internacional, de modo a não haver impacto sobre o orçamento do Ministério da Infraestrutura deste ano.

## II – ANÁLISE

A Exposição de Motivos nº 10, de 2020, do Ministro da Infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas, justificou a adoção da Medida Provisória pela necessidade de “promover um alívio imediato no fluxo de caixa das empresas do setor de aviação civil”, já que a “queda brusca na demanda por serviços de transporte aéreo provocada pela pandemia do



Coronavírus (COVID-19)” causou “uma forte pressão sobre o fluxo de caixa” dessas empresas. A necessidade de criar para essas empresas “algum espaço no curto prazo para o gerenciamento dos seus fluxos de caixa” não só permaneceu, como se agravou, conforme a reabertura das atividades econômicas sofreu sucessivos adiamentos.

Em relação aos operadores aeroportuários, a Exposição de Motivos explica que sua principal despesa financeira é “o pagamento das contribuições devidas ao Poder Concedente”, ou seja, à União. Por isso, a Medida propõe que possam cumprir essas obrigações “em data posterior àquela disciplinada no contrato de concessão”.

Quanto ao disposto no art. 3º, Sua Excelência relembra que a regulação infralegal exige o prazo de sete dias para reembolso de passagens aéreas. Este prazo passa a ser de um ano, com a compensação para o passageiro da “isenção das penalidades usualmente dispostas nos contratos de transporte aéreo para aqueles que aceitarem a conversão dos valores despendidos em créditos para utilização futura”, o que trará “uma desejável flexibilidade aos consumidores em face da incerteza sobre o tempo de propagação do vírus e a retomada da economia”.

O relator da matéria na Câmara, Deputado Arthur Oliveira Maia, avaliou que os critérios constitucionais de urgência e relevância estão atendidos, lembrando que em função “da adoção generalizada de políticas de isolamento ou de distanciamento social, as quais acabam por inviabilizar grande parte das viagens aéreas, as ocorrências de cancelamento de serviços e de passagens aéreas, anteriormente limitadas a uma pequena parte da totalidade dos voos ou dos assentos comercializados, passaram a se tornar ubíquas, colocando empresas de transporte aéreo e de infraestrutura aeroportuária e passageiros em posição de vulnerabilidade”.

De fato, a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI, ou, em inglês, ICAO), agência especializada da Organização das Nações Unidas para o setor, estima o prejuízo dos transportadores em nível mundial em US\$ 418 bilhões, e o dos operadores aeroportuários em US\$ 97 bilhões, com uma perda de até 65% da movimentação de passageiros. Somadas, as cifras equivalem atualmente a R\$ 2,75 trilhões, ou o equivalente, aproximadamente, a todo o Produto Interno Bruto da Argentina.



O Brasil, evidentemente, não saiu ileso. No segmento de passageiros, a demanda por voos domésticos caiu 93%, e a de voos internacionais, 98%.

Concordamos, portanto, com a relevância e urgência da matéria.

Quanto à juridicidade, observa-se que o PLV possui os atributos de generalidade e abstratividade, pois recai sobre todos os passageiros, operadores aéreos e aeroportos sem distinção. Além disso, é imperativa e coercitiva, pois obriga a União e os passageiros a aceitarem pagamentos e reembolsos nas condições nela dispostas. O PLV altera as normas vigentes quando necessário, reservando os artigos esparsos às medidas de vigência temporária.

Em relação à técnica legislativa, notamos a necessidade de corrigir a redação do *caput* do art. 11, onde se lê “[até] que o disposto do art. 12 desta Lei produza efeitos [...]”. A referência correta seria ao inciso I do art. 12, ou seja, à revogação da lei que o art. 11 propõe alterar.

No mérito, em relação ao art. 2º, concordamos tanto com a postergação dos pagamentos quanto com a vedação ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. A cobrança de correção monetária se faz necessária para preservar o valor presente dos contratos. Essa providência, acreditamos, deve facilitar o processo de repactuação das outorgas, quando necessário.

No art. 3º, acreditamos haver um desejável equilíbrio entre as necessidades dos consumidores e a situação atual das empresas aéreas diante da pandemia.

É essencial para a segurança jurídica a alteração do *caput* para esclarecer que os contratos afetados são os que têm voos marcados entre 19 de março e 31 de dezembro de 2020. Pelo mesmo motivo, é desejável a expressa manutenção da assistência material (oferta de comunicação, alimentação e hospedagem a passageiros que tenham voos atrasados ou cancelados por iniciativa das empresas aéreas), assim como da continuidade das demais regras contratuais e regulatórias. Do mesmo modo, a correção monetária dos valores evita possíveis questionamentos de passageiros que compraram passagens que previam tal direito.





Se, por um lado, aumenta-se o atual prazo para reembolso de passagens, em troca, suspendem-se as pesadas multas para cancelamento e remarcação de passagens que incidem sobre a grande maioria das tarifas comercializadas no Brasil.

Com isso, em curto prazo, busca-se preservar o caixa das empresas, que deixam de ter que arcar imediatamente com reembolsos, em um momento de queda abrupta de receitas. Em médio prazo, suaviza-se a queda de demanda, fazendo com que muitas viagens possam ser adiadas, em vez de canceladas.

As principais controvérsias surgidas na vigência da MPV estão resolvidas nos parágrafos acrescidos ao art. 3º. Concordamos com aplicação das novas regras às passagens com milhas e pontos, e também com a manutenção do reembolso em sete dias para a desistência de compra em até vinte e quatro horas.

Segundo o relator da MPV na Câmara, a inclusão do art. 4º se destina a rever a responsabilidade contratual dos transportadores, visto que há, em sua opinião uma “excessiva judicialização nas relações de consumo”, que representou um impacto de “aproximadamente 1% dos custos e despesas operacionais das empresas aéreas brasileiras, [...] equivalente a R\$ 311 milhões”. De fato, é notória nesse campo a lacuna que permite comportamentos oportunistas por parte de consumidores inescrupulosos, em especial nos tempos atuais.

Quanto ao art. 5º, nada mais justo que os trabalhadores poderem acessar recursos que lhe pertencem, em meio à situação de calamidade pública que precisam enfrentar. É exatamente para situações como essa que existe o FGTS, que não deixa de ser uma poupança forçada.

O art. 6º traz uma salutar atualização dos termos empregados na Lei, promovendo segurança jurídica aos operadores de aeroportos.

Em relação ao art. 7º, vemos como positivos os novos usos para o FNAC. De fato, as empresas aéreas pouco podem fazer contra terrorismo ou atos de guerra, de modo que, tal como já reconhece a Lei nº 9.825, de 1999, a ser revogada, não seria justo responsabilizá-las. Já o empréstimo de recursos do FNAC parece uma boa solução para a oferta de crédito barato, de modo a facilitar a recuperação das empresas que atuam no mercado.



Quanto ao art. 8º, esclarece o relator que “tem por objetivo esclarecer a interpretação a ser dada ao *caput* do referido artigo quanto à compreensão adequada da remissão dos débitos da Infraero acumulados em razão da ausência dos repasses do Adicional de Tarifa de Aeroportuária – ATAERO em favor do Fundo Nacional de Aviação Civil”, já que “a redação empregada careceu de precisão técnica, uma vez que no conceito de ‘remissão dos débitos’ pretendia-se alcançar não somente os valores arrecadados pela Infraero na condição de administradora aeroportuária, como também aqueles decorrentes das atividades de faturamento, cobrança, arrecadação ou repasse que tenham sido realizadas em favor de terceiros, como ocorre quando a Infraero desempenha tais atividades em nome de Estados e Municípios, ou na fase inicial e de transição dos contratos de concessão de aeroportos”.

Quanto ao art. 9º, afirma o relator que “é inevitável que novos e profundos ajustes sejam realizados nos contratos de concessão aeroportuária, a começar pela revisão do pagamento das chamadas contribuições fixas, parcelas do valor total da outorga que ainda são devidas ao poder concedente”, já que, em sua opinião, “o adiamento do pagamento da contribuição fixa deste ano, proposta na MPV, é medida necessária, contudo insuficiente para dar conta do problema financeiro causado pela gigantesca queda de demanda, já em parte efetivada, que se seguiu ao coronavírus”. Por isso, prossegue, “é necessário desde já fazer a revisão que estiver ao alcance do legislador, para que não se corra o risco de, brevemente, haver descontinuidade dos serviços aeroportuários”. Concordamos integralmente com os argumentos apresentados. Os detalhes das repactuações devem ser discutidos caso a caso pelo Poder Executivo, que detém as informações necessárias para tal tarefa.

Em relação ao art. 10, que extingue o Adicional à Tarifa de Embarque Internacional, somos também favoráveis. Como bem descreve o relator, a contribuição “acrescenta US\$ 18,00 (dezoito dólares) ao preço das passagens internacionais, para voos saídos do Brasil”, o que “pode representar mais de 20% do preço do bilhete”. Aduz, ainda que “o Ministro da Infraestrutura é favorável ao fim dessa cobrança, que dificulta a política de preços das empresas *low-cost*”. Informa ainda o relatório votado na Câmara que o impacto orçamentário estimado pelo próprio Poder Executivo foi de R\$ 743 milhões em 2021, R\$ 913 milhões em 2022 e R\$ 986 milhões em 2023, o que não deve causar problema já que “[o] FNAC possui volumoso estoque de recursos e seu fluxo anual, independentemente do referido adicional, pode bem responder às finalidades que lhe foram atribuídas”. De fato, qualquer tipo de desoneração das viagens aéreas parece-nos em linha com a ideia de



promover a recuperação da demanda depois de encerrada a fase aguda da pandemia.

O art. 11, afirma o Relatório, “visa a impedir, durante este ano, que o administrador aeroportuário se responsabilize pelo repasse ao FNAC dos recursos que forem arrecadados junto aos passageiros, a título de Adicional à Tarifa de Embarque Internacional, mas que não lhe sejam repassados pelas empresas aéreas”, o que consideramos justo.

Em resumo, o PLV resolveu as principais dificuldades surgidas durante a vigência da MPV nº 925, de 2020, até o momento, e avançou sobre pontos importantes e igualmente urgentes do setor aéreo. Por isso, somos favoráveis à sua aprovação, na forma do texto enviado pela Câmara dos Deputados, com as correções de redação necessárias.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância, urgência e de adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 925, bem como por sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. No mérito, o voto é por sua **APROVAÇÃO**, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 23, de 2020, com a adequação redacional a seguir:

#### **EMENDA Nº 80 (DE REDAÇÃO)**

Substitua-se, no *caput* do art. 11 do Projeto de Lei de Conversão nº 23, de 2020, a expressão “no art. 12 desta Lei” por “no art. 12, I, desta Lei”.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

