

Minuta

## PARECER N° , DE 2021

Do SENADO FEDERAL, sobre a Medida Provisória nº 1.029, de 2021, que *altera a Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017, que dispõe sobre o exercício da profissão de tripulante de aeronave, denominado aeronauta.*

Relator: Senador **ZEQUINHA MARINHO**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal, para emissão de parecer após apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, a Medida Provisória (MPV) nº1.029, de 10 de fevereiro de 2021, em obediência ao § 8º do art. 62 da Constituição Federal (CF) e do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020.

A Medida Provisória (MPV) nº 1.029, de 2021, altera a Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017, que *dispõe sobre o exercício da profissão de tripulante de aeronave, denominado aeronauta*, e é composta por dois artigos.

O art. 1º acrescenta o § 3º ao art. 20 da citada lei para determinar que, na hipótese em que o operador da aeronave for órgão ou entidade da administração pública, no exercício de missões institucionais ou de poder de polícia, fica afastada a formalização da função remunerada dos tripulantes a bordo de aeronave por meio de contrato de trabalho firmado diretamente com o operador. O art. 2º contém a cláusula de vigência da MPV, que é imediata.

Na Exposição de Motivos (EM) encaminhada, o Ministro de Estado do Meio Ambiente argumenta que a Lei nº 13.475, de 2017, ao determinar que a função remunerada dos tripulantes a bordo de aeronave



SF/21770.73926-32

deve ser formalizada por meio de contrato de trabalho firmado diretamente com o operador da aeronave, desconsidera a peculiaridade das operações realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública.

Ainda segundo a EM, as operações governamentais destinadas, por exemplo, a exercer o poder de polícia, precisam contratar com frequência meios aéreos que envolvam tanto o fornecimento de aeronaves quanto a disponibilização de mão de obra com dedicação exclusiva. Nesse cenário, os órgãos e entidades da Administração Pública são considerados os operadores das aeronaves utilizadas para realizar as operações aéreas destinadas à consecução de suas atribuições legais.

A EM conclui que a alteração promovida na lei não trará qualquer prejuízo aos direitos trabalhistas do aeronauta, pois tal obrigação persiste em relação à empresa fornecedora da aeronave, com a qual o tripulante deve manter vínculo empregatício.

No campo das exigências constitucionais, o Governo justifica a urgência na edição da MPV uma vez que as operações aéreas da Administração Pública estão inviabilizadas nos casos em que o órgão não tenha no seu quadro de pessoal servidores habilitados em número suficiente para compor a tripulação das aeronaves. Essa escassez de mão de obra prejudica missões de fiscalização, de emergência, de resposta a desastres ambientais, de combate a incêndio, entre outras.

Durante o prazo regimental, a MPV nº 1.029, de 2021, recebeu dezesseis emendas, doze delas perante a Comissão Mista, nos termos do § 9º do art. 62 da Constituição Federal (CF), além de outras quatro emendas de Plenário, no Senado Federal.

Em função do novo rito de tramitação das Medidas Provisórias estabelecido no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, a MPV nº 1.029, de 2021, foi aprovada na Câmara dos Deputados, rejeitadas todas as emendas.

## II – ANÁLISE

Consoante dispõe o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, as medidas provisórias serão instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em



substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

## **II. 1 – Constitucionalidade, Juridicidade, Adequação Financeira e Orçamentária e Técnica Legislativa da Medida Provisória**

Nos termos da Constituição Federal (CF), compete privativamente à União legislar sobre direito aeronáutico e direito do trabalho (art. 22, I). No que concerne à limitação material, a MPV não versa sobre as matérias vedadas à edição de Medidas Provisórias relacionadas no § 1º do art. 62 da Constituição Federal, e não se destina a regulamentar artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da Carta Política. Tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de MPV que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 62, § 10, CF).

No que se refere aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, entendemos que a MPV nº 1.029, de 2021, os preenche integralmente.

Não há dúvidas quanto à relevância da matéria. As operações aéreas realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública são indispensáveis para que o Estado exerça seu poder fiscalizatório e execute operações envolvendo emergências, salvamentos, desastres naturais, combate a incêndios, entre outras. Para cumprir seu objetivo, não raras as vezes o Poder Público necessita contratar o serviço de aeronaves e de tripulação externa, esbarrando nas limitações legais quanto à terceirização do serviço.

Quanto à urgência, concordamos integralmente com os argumentos da Exposição de Motivos. A urgência justifica-se devido ao fato de que, diante do atual contexto legislativo, resta completamente inviabilizada a realização de operações aéreas por órgãos e entidades da Administração Pública que não detenham no seu quadro de pessoal servidores habilitados em número suficiente para compor a tripulação das aeronaves.

Quanto ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MPV, a análise abrange a repercussão sobre a receita ou a despesa pública federal e o atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial à Lei Complementar nº



101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), à lei do Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados concluiu, por meio da Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 9, de 2021, que não se vislumbra impacto direto ou imediato sobre as despesas ou receitas públicas, tampouco foram identificados pontos que contrariem outros diplomas normativos vigentes, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

## II. 2 – Mérito

Superada a análise formal da proposição, passa-se ao exame do seu conteúdo, que se encontra na competência desta Casa.

De acordo com a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), um dos requisitos para a definição de operador ou explorador de aeronave é: o *fretador que reservou a condução técnica da aeronave, a direção e a autoridade sobre a tripulação* (art. 123, III). Portanto, as operações realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública os colocam na condição de operador, mesmo nas hipóteses de contratação de aeronaves e/ou tripulação nas operações aéreas.

Como a Lei dos Aeronautas não permite a terceirização da mão de obra, tais operações ficam realmente prejudicadas, sobretudo nos órgãos em que há escassez de aeronaves e tripulação próprias, como bem apontado na EM que acompanha a MPV.

Os aeronautas são uma das poucas categorias que não foram inseridas na Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, alterada pela Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, conhecida como Lei da Terceirização.

A proteção contra a terceirização do serviço dos aeronautas é conferida pelo art. 20 da Lei nº 13.475, de 2017, tema da MPV, que exige que a função remunerada dos tripulantes a bordo de aeronave deverá, obrigatoriamente, ser formalizada por meio de contrato de trabalho firmado diretamente com o operador da aeronave.



A MPV acresce § 4º ao art. 20 para suspender tal obrigação quando o contratante for um órgão ou entidade da Administração Pública.

Muito embora a Lei da Terceirização tenha colocado um fim, por hora, na discussão acerca da terceirização de atividades-fim das empresas, sabemos que o tema não é pacífico. O fato é que, como regra, os aeronautas devem ter contrato de trabalho firmado com o operador da aeronave. Os defensores dessa proteção argumentam que, além da alegada precarização da atividade e da retirada dos direitos dos trabalhadores, a “pejotização” incentivaria que pilotos atuassem como *freelancers*. Isso poderia comprometer inclusive a segurança da aviação, já que esses pilotos deixariam de se especializar em um determinado tipo de aeronave, trabalhando para diversos contratantes, em diversos modelos de aeronaves (ainda que tivessem habilitação para pilotá-las).

A alteração promovida na MPV, a nosso ver, não prejudica os direitos dos aeronautas, pois, como bem colocado na EM, não haverá qualquer prejuízo aos direitos trabalhistas dos aeronautas, pois tal obrigação persiste em relação à empresa fornecedora da aeronave, com a qual o tripulante deve manter vínculo empregatício.

## II. 3 – Emendas

Passemos à análise das dezesseis emendas apresentadas no prazo regimental.

A Emenda nº 1, de autoria do Senador Ângelo Coronel, amplia o rol de aeronautas que poderão ter contratos de trabalho firmados com terceiros.

A Emenda nº 2, de lavra do Deputado Federal Glaustin da Fokus, tem intenção semelhante à da emenda anterior, qual seja a flexibilização do contrato de trabalho dos aeronautas privados.

A Emenda nº 3, do Deputado Federal Enio Verri, altera a MPV para evitar a prática de intermediação de mão de obra e determinar que o Poder Público contrate empresa prestadora de serviços aéreos mediante licitação.

A Emenda nº 4, do Deputado Enio Verri, suprime o art. 1º da MPV e, na prática, a rejeita por se tratar do único artigo da MPV, com exceção da cláusula de vigência.



A Emenda nº 5, de autoria do Deputado Federal João Campos, altera artigos da Lei do Aeronauta para modificar as condições de jornada de trabalho para os tripulantes dos diversos serviços aéreos.

A Emenda nº 6, também do Deputado Federal João Campos, é semelhante à Emenda nº 3.

A Emenda nº 7, ainda do Deputado Federal João Campos, suprime todos os artigos da MPV e, portanto, a rejeita.

A Emenda nº 8, do Deputado Federal Jerônimo Goergen, altera a MPV para ampliar as atividades aéreas que poderão firmar contratos de trabalho com terceiros.

A Emenda nº 9, do Deputado Federal Hugo Leal, modifica a MPV para prever também a possibilidade da Administração Pública utilizar sua tripulação em aeronaves privadas.

A Emenda nº 10, de lavra do Senador Jorge Kajuru, tem teor semelhante às Emendas nºs 3 e 6.

A Emenda nº 11, também do Senador Jorge Kajuru, suprime todos os artigos da MPV e, portanto, a rejeita.

A Emenda nº 12, do Senador Paulo Rocha, suprime o art. 1º da MPV e, na prática, a rejeita por se tratar do único artigo da MPV, com exceção da cláusula de vigência.

A Emenda nº 13, também do Senador Paulo Rocha, modifica o art. 1º da MPV para determinar que a contratação da operadora da aeronave seja precedida de licitação.

A Emenda nº 14, ainda do Senador Paulo Rocha, modifica o art. 1º da MPV para determinar que a contratação dos aeronautas seja feita com fulcro na Lei nº 8.645, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

A Emenda nº 15, da Senadora Rose de Freitas, altera o art. 1º da MPV para exigir expressamente a necessidade de licitação quando da contratação de aeronautas, nos termos especificados pela Medida.



A Emenda nº 16, é semelhante às Emendas nºs 3 e 6.

Nos termos do art. 230 do Regimento Interno do Senado Federal, não se admitirá emenda em sentido contrário à proposição quando se trate de proposta de emenda à Constituição, projeto de lei ou resolução. Portanto, rejeitamos as Emendas nº 4, 7, 11 e 12.

As demais emendas alteram de uma forma ou de outra a Lei dos Aeronautas para modificar direitos e deveres da categoria. Entendemos que, por hora, todas as emendas devem ser rejeitadas, pelos motivos que passamos a expor.

Embora a discussão sobre a terceirização dos serviços dos aeronautas seja válida (alguns países adotam tal prática), entendemos que esse não é o momento, tampouco o instrumento adequado para nos debruçarmos sobre o tema.

Ademais, a Lei do Aeronauta trata de temas sensíveis como regime de trabalho (contrato, escala de serviço, limites de voo e pouso, jornada de trabalho, sobreaviso, repouso), remuneração, alimentação, assistência médica, férias, certificados, entre outros. Acreditamos que qualquer alteração sem a devida discussão no Congresso Nacional possa colocar em risco o já fragilizado cenário da aviação civil brasileira diante da pandemia da COVID-19 no que diz respeito à manutenção dos empregos e dos direitos dos trabalhadores do ramo aeronáutico.

Muito embora a terceirização do setor aéreo seja um tema relevante, que mereça um debate mais aprofundado, o ritmo de tramitação das Medidas Provisórias, especialmente durante a pandemia da COVID-19, não permitirá que o tema seja debatido com a profundidade necessária. Não houve, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, sequer, audiências públicas para discutir o tema.

A MPV foi aprovada sem alterações na Câmara dos Deputados em 26/05/2021. A nosso ver, esse é o melhor caminho. Eventuais aperfeiçoamentos devem ser debatidos e aprofundados em projetos de lei ordinários, cuja discussão poderá ser feita de acordo com o rito tradicional do processo legislativo para projetos de leis ordinárias.



### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade e juridicidade da Medida Provisória nº 1.029, de 2021, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária.

No mérito, votamos pela **aprovação** da Medida Provisória nº 1.029, de 2021, rejeitadas todas as emendas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/21770.73926-32