



MPV 1089
00088

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 5, DE 2022, À
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.089, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021

EMENDA SUPRESSIVA

(ao PLV nº 5, de 2022, proveniente da MPV nº 1.089, de 2021)

Suprima-se:

I – o art. 174-A da Lei nº 7.565, de 1986, constante do art. 3º do PLV.

II – a revogação dos art. 174, 175 e 176 da Lei nº 7.565, de 1986, constante do art. 14, IV, “ae” do PLV.

III – a revogação dos Capítulos II do Título VI, da Lei nº 7.565, de 1986, constante do art. 14, IV, “af” do PLV

IV - a revogação das Seções I, II e III do Capítulo III do Título VI, da Lei nº 7.565, de 1986, constante do art. 14, IV, “ag” do PLV

V - a revogação dos artigos art. 193 a 196 da Lei nº 7.565, de 1986, constante do art. 14, IV, “ah” do PLV.

JUSTIFICAÇÃO

O PLV aprovado pela Câmara, mantendo o proposto pela Medida Provisória 1.089, afasta, por meio revogação do art. 174 do CBA, a distinção legal, entre os serviços aéreos privados (artigos 177 a 179) e os serviços aéreos públicos (artigos 180 a 221). E revoga os demais dispositivos, remetendo a regulamento a definição dos serviços aéreos em sua totalidade.

Deixa de haver, na Lei, portanto, a definição de “serviços aéreos públicos” ou de “serviços aéreos privados”.

Para esse fim o PLV classifica os serviços aéreos, na forma de novo art. 174-A, do CBA, “atividades econômicas de interesse público submetidas à regulação da autoridade de aviação civil, na forma da legislação específica”, e define que “as normas regulatórias da autoridade de aviação civil disporão sobre os serviços aéreos regulares e não regulares, observados os acordos internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja signatária.”

Com tal formulação, ignora o fato de que os “acordos internacionais” sobre o tema, como a Convenção de Chicago (CONVENÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL, promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946), em nada ajudam a superar a lacuna, o delimitam a atuação da ANAC. A Convenção de Chicago, de fato, apenas define que ““Serviço aéreo” significa **qualquer serviço aéreo**



SF/22191.58880-98



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

regular por aeronaves para o transporte público de passageiros, correio ou carga; e que “serviços aéreos internacionais regulares não poderão funcionar no território ou sobre o território de um estado contratante, a não ser com a permissão especial ou outra autorização do mesmo Estado e de conformidade com as condições de tal permissão ou autorização”.

A Convenção, portanto, não “elencar” nenhum serviço como regular ou não regular, nem contém definições válidas ou suficientes para superar a lacuna que decorrerá da alteração promovida pela Medida Provisória. Não serve, assim, para validar, conferindo ao tema uma base jurídica e legal adequada, a capacidade regulamentar da ANAC, que se daria sem qualquer condicionamento legal, na perspectiva da “deslegalização”.

A descaracterização – contra a expressa norma constitucional – do serviço aéreo como serviço público, desconhece o seu caráter de *serviço essencial*, prestado pelo particular *nas condições fixadas pelo Poder Público*, e que se submete a limitações, tanto em razão do uso do espaço aéreo, quanto das normas de segurança e que regem as relações de consumo entre *usuários e prestadores*, qualquer que seja o meio pelo qual estejam para tanto habilitados pelo Poder Público. Ao dizer que o serviço aéreo é apenas “serviço de interesse público”, tenta desconectar o serviço aéreo de sua natureza: se todo serviço público é “de interesse público”, nem todo serviço de interesse público é, necessariamente, *serviço público*. O transporte aéreo, notadamente na sua modalidade de transporte de passageiros, é serviço público, como ocorre nas demais situações de transporte coletivo terrestre ou lacustre, “*porque suas características evidenciam uma prestação pública de atendimento contínuo à coletividade e de caráter essencial, e que, por isso mesmo, impõe obediência ao princípio da modicidade.*” (GUIMARÃES, Geraldo Spagno. Comentários à Lei de Mobilidade Urbana. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 183).

Por isso, os serviços aéreos se sujeitam a obrigações que garantam a continuidade, frequência, capacidade, qualidade e custos acessíveis ou *não abusivos*.

Observe-se que ao definir no art. 174-A os serviços aéreos como *atividades econômicas de interesse público* a redação visa a descaracterização da navegação aérea como serviços aéreos **públicos**, hoje expressamente reconhecida pelo art. 174 do CBA, que acaba por ser revogado pelo PLV. Para atenuar esse conflito constitucional, o Relator na Câmara introduziu o art. 13 do PLV, que prevê que

“Art. 13. Os serviços aéreos são atividades econômicas de interesse público e devem ser considerados serviços aéreos públicos para fins de aplicação do direito internacional.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se também às legislações tributária e aduaneira.”



SF/22191.58880-98



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Trata-se, assim, de confissão de que os serviços aéreos continuam a ser serviços públicos, embora para fins limitados, o que não condiz com a Constituição.

Não se trata, como pretende a EMI nº 00053/2021 MINFRA MD ME, de mera “atividade econômica de interesse público prestada por agentes privados que devem observar a regulação estabelecida para o setor”, e nem mesmo há “abalizada por jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que referidas atividades não são serviços públicos”, que poderia sustentar a tese “jurídica” adotada.

Para tal fim, alega a EMI que “*diferentemente da navegação aérea, aeroespacial e da infraestrutura aeroportuária, em que a Constituição Federal estabelece a exploração direta pela União ou mediante autorização, concessão ou permissão, no caso dos serviços aéreos não há que se falar em outorga*”. Parte, assim, da premissa – totalmente equivocada – de que o art. 21, XII, “c”, que atribui à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária, de que os serviços aéreos a) não se enquadram na definição de *navegação aérea*; e b) *não são, assim, serviços públicos de competência da União*, passíveis de exploração privada mediante outorga do poder concedente.

No entanto, a expressão **navegação aérea**, a que se refere o art. 21, XII, “c”, envolve serviços prestados por “**companhias de navegação aérea**”, empresas que prestam modalidade de serviços de transporte *internacional, interestadual e intermunicipal*, e que, como decidido pelo STF na ADI 1600-MC, julgada em 1997, estão sujeitas à incidência de ICMS sobre suas operações, tanto quanto as demais empresas de *transporte terrestre ou aquaviário*. Ou seja, a navegação aérea é, **por si mesma**, o transporte aéreo, à qual servem os serviços auxiliares à navegação aérea, como o controle de tráfego aéreo.

O fato de a Constituição empregar expressões distintas, no art. 21, para se referir a diferentes modalidades de serviço público que envolvam o transporte, empregando “serviços de transporte ferroviário e aquaviário” e “serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros”, ou mesmo a expressão “transportes aéreo, aquático e terrestre”, no art. 180, quando determina a observância dos tratados internacionais e princípio da reciprocidade quando da ordenação, por lei, do transporte internacional, quando muito revela alguma falha de sistematização da Carta, mas, nunca, a sua ambiguidade.

A redação, por isso, não parte da premissa de que *serviços aéreos públicos*, regulares ou não, *são serviços públicos*, como prevê o art. 21, XII, “c” da CF. A caracterização proposta de que serviços aéreos, regulares ou não, *são atividades econômicas de interesse público* tem o único objetivo de afastar o critério material para que os serviços aéreos sejam considerados como serviço público. Mas o malabarismo verbal empregado para dizer que se trata de serviços de “interesse público”, que poderão ser regulares ou não regulares, e a revogação do art. 180, que



SF/22191.58880-98



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

prevê que “a exploração de serviços aéreos públicos dependerá sempre da prévia concessão, quando se tratar de transporte aéreo regular, ou de autorização no caso de transporte aéreo não regular ou de serviços especializados”, decorre desse entendimento de que, sem a descaracterização, não seria possível a adoção do regime de autorização.

Contudo, a adoção do regime de autorização – em lugar de concessão – para a prestação de serviços de navegação aérea estaria contemplada no art. 21, XII, “c” da CF, entendimento já adotado para a outorga da exploração de portos, transporte rodoviário e ferroviário, não obstante, nesses casos, a outorga de autorização seja precedida de critérios definidos a partir da obrigatoriedade de observância do princípio da impessoalidade.

Assim, o novo art. 174-A e revogação do art. 174 e demais revogações dela decorrentes poderão trazer sérios problemas em face do disposto no art. 175 da CF:

“Art. 175. 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.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

Além disso, o novo art. 174-A e as revogações dos art. 174, 175 a 179, 183, 188, e 193 a 196 do CBA, que definem os serviços aéreos públicos e privados e regras para a sua outorga, remetem à ANAC dispor sobre a regulação dos serviços aéreos em geral, gerando um enorme vácuo conceitual, pois se trata de dispositivos essenciais para a aplicação de outras normas legais, como é o caso da regulamentação da profissão de aeronauta, objeto da Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017.

A Lei nº 13.475, em seu art. 5º, define os tripulantes de voo e de cabine, a partir do exercício de suas funções em serviços aéreos público regular e não regular, exceto na modalidade de táxi aéreo; serviço de transporte aéreo público não regular na modalidade de táxi aéreo; serviço aéreo especializado (SAE), prestado por organização de ensino, na modalidade de instrução de voo; demais serviços aéreos especializados, abrangendo as atividades definidas pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica) e pela autoridade de aviação civil brasileira; e serviço aéreo privado, entendido como aquele realizado, sem fins lucrativos, a serviço do operador da aeronave.

A exclusão das definições de serviços aéreos e seus regimes de exploração torna a Lei 13.475, assim, insubsistente, pois lhe falta o elemento essencial



SF/22191.58880-98



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

que, atualmente, se acha nos dispositivos revogados do CBA pela minuta de medida provisória, afetando não apenas as relações de trabalho, mas os acordos coletivos estabelecidos e sua aplicação.

Sala das Sessões,

SENADOR PAULO PAIM



SF/22191.58880-98