



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **CARLOS VIANA**

PARECER Nº 159, DE 2022 -PLEN/SF

Do PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 5, de 2022, proveniente da Medida Provisória nº 1.089, de 2021, que *altera a Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, para dispor sobre o transporte aéreo.*

Relator: Senador **CARLOS VIANA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise do Senado Federal o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 5, de 2022, proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 1.089, de 2022, que *altera a Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, para dispor sobre o transporte aéreo.*

A Medida Provisória (MPV) nº 1.089, de 2021, é composta de 6 artigos.

A MPV altera, em seu art. 1º, 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. São revogados os dispositivos que tratam das tarifas relativas à remuneração pela utilização da infraestrutura aeroportuária. De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 53, de 2021, de lavra dos Ministérios da Infraestrutura, da Defesa e da Economia, a matéria já foi suficientemente regulamentada pela Agência



SF/22030.00069-98

Nacional de Aviação Civil (ANAC), que recebeu tal competência por força da sua lei de criação (Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005).

O art. 2º da MPV modifica diversos dispositivos do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA – Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986). Consoante o Governo, as alterações realizadas buscam simplificar e atualizar processos e procedimentos relativos ao setor aéreo e à atuação da ANAC, conforme enumerados mais adiante.

Em complemento às alterações do CBA, o art. 3º da MPV altera dispositivos da Lei nº 11.182, de 2005.

O art. 4º da Medida revoga dispositivos de normativos que, de acordo com a EMI, tratavam de procedimentos meramente burocráticos e obsoletos, que não agregavam valor para os serviços públicos entregues à sociedade, tampouco contribuíam para a segurança das operações da aviação civil. Além disso, realizaram-se algumas alterações com vistas a promover a adequação às demandas prementes por simplificação e atualização normativa e maior eficiência na prestação do serviço público. Na extensa lista do art. 4º, são revogados expressamente dispositivos que haviam sido revogados apenas tacitamente pela entrada em vigor de novas disposições legais.

O art. 5º da MPV altera o anexo III da Lei nº 11.182, de 2005. Este anexo estabelece as Taxas de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC). A alteração propõe a adoção de uma nova tabela de TFAC, com a integral reformulação dos fatos geradores, considerando apenas as atividades relacionadas a produtos efetivamente entregues pela Agência, divididos por grupos de complexidade. Como exemplo de simplificação, a certificação concedida a balões passa de R\$ 900 mil para cerca de R\$ 20 mil.

E, por fim, o art. 6º estabelece a cláusula de vigência, que será de noventa dias da publicação da MPV para o Anexo, e imediata para os demais dispositivos.

A relevância e urgência da medida são justificadas pelo enfrentamento dos desafios decorrentes dos efeitos da pandemia do Coronavírus (COVID-19) para o transporte aéreo, razão pela qual foi imperioso adotar decisões emergenciais para responder às circunstâncias que se impuseram. A adoção de medidas emergenciais esbarrava em dispositivos legais arcaicos, que não geravam valor para a sociedade, não se alinhavam



SF/22030.00069-98

ao atual modelo desempenhado pelo Estado, tampouco correspondiam às melhores práticas internacionais para o setor.

O prazo de emendas para a MPV foi até o dia 3 de fevereiro de 2022. Nesse prazo, foram oferecidas 86 emendas. Posteriormente, foram solicitadas as retiradas das emendas nºs 18, 41, 56 e 77.

No último dia 26 de abril, foi votado o parecer da medida provisória pelo Plenário da Câmara dos Deputados, com relatório apresentado pelo Deputado General Peternelli, que concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.089, de 2021; pela não implicação financeira ou orçamentária em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária da matéria; e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 1.089, de 2021, com trinta e duas emendas, acolhidas parcial ou integralmente, na forma do Projeto de Lei de Conversão. Emenda Substitutiva Global foi aprovada com mais uma emenda, e outras duas foram acrescidas em votação de destaques.

O PLV nº 5, de 2022, trouxe diversas inovações de mérito, as quais passamos a resumir.

1. Alteração do § 2º do art. 6º da Lei nº 6.009, de 1973. Retira comando, dado pela MPV, que confere à ANAC competência para regulamentar a suspensão de serviços por inadimplemento, substituindo-o por regra que prevê a aplicação, desde que não haja contestação do inadimplemento, de suspensão mediante aviso prévio.
2. Alteração do art. 7º da Lei nº 6.009, de 1973. Mantém isenções de tarifas aeroportuárias desse artigo sem, entretanto, vinculá-las ao tipo específico de tarifa aeroportuária, uma vez que a caracterização das tarifas foi retirada do texto da lei pela MPV.
3. Alteração do art. 36-A da Lei nº 7.565, de 1986. Passa a ser obrigatório à ANAC expedir regulamento específico para aeródromos situados na Amazônia, o que hoje é facultado à Agência.



SF/22030.00069-98

4. Acréscimo de parágrafo único ao art. 227 da Lei nº 7.565, de 1986. Obriga que as informações de passageiros sejam fornecidas às autoridades federais competentes, na forma da regulamentação.
5. Acréscimo dos incisos L a LII ao *caput* do art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005. Conferem à ANAC competências para adotar medidas cautelares, aplicar sanções, requisitar auxílio policial e tipificar infrações. Alteração realizada em sintonia com nova redação do art. 288 do CBA e alterações de artigos seguintes a ele, promovidas pelo PLV.
6. Acréscimo de art. 7º à MPV. Estabelece que as relações de trabalho dos aeronautas, mesmo com as alterações promovidas pela Medida Provisória, continuam regidas pelo disposto na legislação trabalhista, na Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017, que dispõe sobre o exercício da profissão de tripulante de aeronave, e nas convenções e nos acordos coletivos de trabalho.
7. Acréscimo de art. 8º à MPV. Autoriza o Executivo a promover licitações para a celebração de contratos de concessão patrocinada que prevejam percentual de remuneração pago pela administração pública superior a setenta por cento, no caso específico de oito aeroportos no Estado do Amazonas. A autorização legislativa é exigida pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para percentual de remuneração superior a esse limite.
8. Acréscimo de art. 9º à MPV. Extingue, a partir de 1º de janeiro de 2023, as contribuições pagas pelos concessionários de aeroportos ao FNAC, relativas à parcela do extinto Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero), cujo valor foi incorporado às tarifas aeroportuárias, com base no art. 1º, § 1º da Lei nº 13.319, de 25 de julho de 2016.

A redação final do PLV apresentou mais três mudanças adicionais em relação à Medida Provisória, além das que foram propostas no parecer apresentado pelo relator:



9. Franquia de bagagem. Votação de destaque aprovou a alteração. Inclui na Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), dispositivo para caracterizar como “abusiva” a cobrança de qualquer taxa por até um volume com peso de 23 kg ou menos.
10. Incentivo fiscal para aeronave de fabricante nacional. Emenda de plenário acatada pelo Relator. Altera as Leis nº 9.826, de 23 de agosto de 1999, e nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, que tratam do Imposto sobre Produtos Industrializados e da tributação federal, respectivamente, para colocar em igualdade a comercialização das aeronaves fabricadas no País com as aeronaves fabricadas em outros países. A legislação já prevê benefícios fiscais para as aeronaves exportadas, mas não para aeronaves comercializadas internamente.
11. Atribuição da ANAC para certificar aerodesporto. Votação de destaque aprovou a alteração. Insere dispositivo na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, a fim de que a ANAC passe a regulamentar e conceder certificado de habilitação para praticantes de aerodesporto, de forma indelegável.

Em sua tramitação nesta Casa, o PLV recebeu 13 emendas, que são as Emendas nº 87 a nº 99.

II – ANÁLISE

Compete ao Senado Federal, nos termos do art. 62, § 5º, da Constituição Federal, deliberar sobre o mérito e atendimento dos pressupostos constitucionais da Medida Provisória.

Conforme o art. 62 da Constituição Federal, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá editar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, desde que observada a lista de matérias acerca das quais é vedada a sua edição.

Sobre a relevância e urgência, citamos a Exposição de Motivos Interministerial, com a qual concordamos: a relevância e urgência são justificadas pelo enfrentamento dos desafios decorrentes dos efeitos da pandemia do Coronavírus (COVID-19) para o transporte aéreo.



No que diz respeito à **constitucionalidade** da proposição em exame, não vislumbramos vícios de ordem formal. Primeiramente, o PLV – na esteira da MPV que o originou – não incorre nas matérias sobre as quais é vedada sua edição (art. 62, § 1º, da Constituição Federal – CF). Ademais, nos termos do art. 22, inciso XI, da Carta Magna, compete à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte.

No tocante ao mérito, o PLV tem por objetivo simplificar e atualizar processos e procedimentos relativos ao setor aéreo e à atuação da ANAC, buscando aumentar a eficiência do sistema e fomentar o desenvolvimento da aviação civil.

As principais alterações promovidas pela MPV na atualização das normas em vigor tratam dos seguintes pontos:

As atividades relacionadas à prestação dos serviços aéreos deixam de ser referidas na legislação como sendo serviços públicos. O entendimento já abalizado pelo Supremo Tribunal Federal é de que as referidas atividades não são serviços de titularidade exclusiva do Estado e, portanto, não exigem a outorga, por concessão ou permissão. A prestação dos serviços aéreos pelo agente privado fica sujeita à avaliação dos requisitos técnicos pela ANAC, que emitirá o respectivo certificado com base em elementos objetivos, sendo permitida a operação na medida em que permaneçam atendidas as exigências técnicas dos regulamentos da autoridade de aviação civil.

A definição de serviços regulares ou não regulares é retirada da legislação e permanece sendo regulada em normas infralegais, observada a competência da ANAC para tratar do tema.

Revoga-se a exigência de autorização prévia para a construção de aeródromos, uma vez que as etapas seguintes de certificação já são suficientes para garantir a segurança antes da efetiva operação nas construções. Revoga-se também a autorização prévia para o funcionamento de aeroclubes, escolas ou cursos de aviação. A regulamentação exige rigorosa certificação para os casos em que é tecnicamente recomendado, já disciplinando adequadamente a matéria. Entende-se que exigir a autorização prévia nestes casos, de atividades de baixo impacto, constitui mera formalidade que não agrega valor técnico ao ato.

Reduzem-se exigências consideradas excessivamente prescritivas na regulação sobre aeronaves. Procura-se com essas alterações



legais resguardar a intervenção estatal apenas para os processos essenciais à manutenção da segurança operacional. Além disso, propõe-se excluir do texto legal os dispositivos que impõem limitações ao uso simultâneo de aeronaves para atividades diferentes, como a realização de transporte aéreo por empresa autorizada a exercer atividades desportivas ou de fomento.

Outra alteração proposta pela MPV estabelece que a ANAC regulará o aceite à certificação emitida por autoridade estrangeira para aeronaves importadas com extenso histórico operacional. É manifesto, nesses casos, que a realização de um processo completo de certificação no Brasil de aeronave já certificada por autoridades estrangeiras reconhecidas vai de encontro ao interesse público, impondo elevados custos ao demandante e à sociedade, sem incremento à segurança operacional.

A MPV também harmoniza a legislação brasileira relativa ao arrendamento de aeronaves à Convenção da Cidade do Cabo – que rege a matéria internacionalmente – por meio da retirada da vedação ao sequestro de aeronaves civis. O objetivo foi alinhar-se ao fiel cumprimento do pacto, do qual o Brasil é signatário.

Com relação ao Registro Aeronáutico Brasileiro - RAB, passam a ser aglutinados os dispositivos que versam sobre a matéria e encontravam-se dispersos pelo CBA, expurgando-se do texto os dispositivos extremamente procedimentais, mantendo apenas os requisitos essenciais para a realização do registro pela ANAC. A fim de tornar ainda mais clara a competência da Agência sobre esta matéria, insere-se no Código a competência da ANAC para disciplinar o funcionamento do RAB, os requisitos e os procedimentos para o registro.

A MPV extingue a previsão da autenticação do Diário de Bordo de aeronave brasileira pelo RAB, prática ineficiente e obsoleta para fins regulatórios. A autoridade de aviação civil determinará, em normativo próprio, quem são os responsáveis pelas informações ali prestadas, bem como regulamentará a descrição das informações que obrigatoriamente devem constar no Diário de Bordo, permitindo o acompanhamento das evoluções tecnológicas do setor.

Em busca de maior celeridade na autorização de entrada de aeronave estrangeira no País, ficam alterados dispositivos do CBA, viabilizando o desenvolvimento de projeto de automação para processamento online de solicitação e autorização de entrada.



No tocante aos serviços auxiliares, verificou-se a possibilidade de atualizar dispositivo anacrônico que tratava referidas atividades como monopólio da União. Tais atividades são marcadas pela ampla oferta de serviços pela iniciativa privada, não havendo, no entanto, ato de delegação estatal para sua prestação. É feita a revogação do rol taxativo constante no Código, que não condiz com a grande variedade de serviços existentes, bem como fica expressa a competência da Agência e do Comando da Aeronáutica para disporem sobre a matéria.

Em relação ao transporte aéreo internacional, as modificações legais pretendem desburocratizar o procedimento de designação, amplamente abarcado por tratados internacionais, e retirar do Código dispositivos redundantes. As questões referentes à autorização de funcionamento de empresa estrangeira no país já são disciplinadas pelo Código Civil e por normas infralegais. Assim, entendeu-se que a previsão no Código Brasileiro de Aeronáutica não agrega valor em segurança operacional ou jurídica. Destaca-se, no entanto, que a proposta mantém a obrigatoriedade de a empresa estrangeira obter a autorização de operação, conforme regulamentação específica da Agência, em cujo processo serão efetivamente verificados os requisitos técnicos essenciais para a prestação do serviço.

Ainda com o objetivo de simplificação de procedimentos, fica revogado dispositivo da lei de criação da ANAC que vedava a delegação das competências da Diretoria. A retirada da vedação possibilitará a descentralização de determinadas decisões para as unidades organizacionais da Agência, assegurado o direito de reexame pela Diretoria Colegiada.

Quanto ao incentivo fiscal para aeronave de fabricante nacional, resultado de emenda de plenário acatada pelo Relator na Câmara dos Deputados, é medida bem-vinda para viabilizar operações de industrialização e exportação de aeronaves fabricadas no País, sem a necessidade de saída desses produtos do território nacional. Na prática, hoje, fabricantes nacionais – notadamente a Embraer – já se utilizam do artifício de fazer vendas no País através de subsidiária no exterior, apesar de a aeronave ser fabricada em território nacional. As alterações promovidas facilitarão o arrendamento de aeronaves fabricadas no país quando o comprador for uma empresa sediada no exterior e o operador for um prestador de serviço de transporte aéreo regular brasileiro. A simplificação do procedimento contribuirá para a redução de custos das operações.



SOBRE A FRANQUIA DE BAGAGENS

Em relação à modificação incluída no PLV para que seja franqueado um volume de bagagem com peso de até 23 kg, é importante destacar que a aprovação desta medida pode ter impacto significativo para o setor de transporte aéreo, dificultando a entrada de empresas aéreas concorrentes, o que ao fim significa a elevação de preços das passagens.

É até certo ponto compreensível o sentimento de frustração que levou à aprovação dessa medida. Afinal, em discussões nos últimos anos sobre o fim da inclusão de uma bagagem de 23 kg em todas as passagens, foi argumentado – corretamente – que seria um fator que ajudaria a baratear preços das passagens. Então havia a expectativa de que já estaríamos usufruindo hoje dos preços menores.

Ora, todos os argumentos continuam válidos, e, se hoje os preços estão elevados, a razão é que o setor passa por um momento extremamente crítico, tentando se recuperar após a maior crise da história, que vivemos nos últimos dois anos, enfrentando a cotação do dólar em níveis recordes, e ainda tendo que lidar com os impactos atuais do aumento do preço do combustível, gerado pela guerra na Ucrânia.

O sentimento de que os custos e os preços estão elevados não pode ter como resposta uma medida para elevar custos. Elevação de custos essa que penaliza os atuais operadores e contribui para afastar potenciais concorrentes.

Em audiência pública realizada nesta Casa no dia 5 de maio último, pela Comissão de Assuntos Econômicos em conjunto com a Comissão de Serviços de Infraestrutura, tivemos a oportunidade de saber o nome de diversas empresas aéreas internacionais que operam em baixo custo e que a partir de 2019 demonstraram o interesse em operar no Brasil. Como sabemos, a pandemia do Covid-19 surpreendeu o mundo a partir do início de 2020. Temos que retomar esse caminho de aumentar a competitividade.

O caminho da liberdade tarifária, que o Brasil trilha desde a década passada, é também parte dos compromissos assumidos pelo País com outras nações por meio dos acordos sobre transportes aéreos – Céus Abertos –, em que as partes se comprometem a permitir que os preços das passagens sejam estabelecidos pelas empresas aéreas com base em considerações comerciais do mercado. Hoje já são 85 acordos assinados pelo Brasil e 37 deles já aprovados pelo Congresso Nacional.



Por esses motivos, **apresentamos emenda** a fim de suprimir a inclusão de um volume de bagagem de 23 kg nas passagens aéreas.

ANÁLISE DAS EMENDAS

Em relação às emendas apresentadas no Plenário do Senado Federal foram acatadas as emendas nºs 87, 93, 96 e 98 rejeitadas as demais emendas, pelos motivos a seguir:

Emenda nº 87, do Senador Alexandre Silveira. Altera o Decreto-Lei nº 1.035, de 8 de janeiro de 1974, para que a Contribuição Social para o Ensino Profissional Aeronáutico, que hoje possui como destinação o Fundo Aeroviário, mantenha apenas 60% do arrecadado para o Fundo Aeroviário e passe a destinar 40% para o Serviço Social do Transporte – SEST e para o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT. Altera a Lei nº 5.989, de 17 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Fundo Aeroviário, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para somar, entre as fontes de receita do Aeroviário, 3% dos valores devidos como contrapartida à União das outorgas de infraestrutura aeroportuária, que hoje vão integralmente ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), vinculado à Secretaria Nacional de Aviação Civil. E, por fim, altera a Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, para acrescentar entre as competências do SEST a promoção social do trabalhador em transporte aéreo, e acrescentar nas competências do SENAT a aprendizagem do trabalhador em transporte aéreo. O sistema SEST e SENAT atualmente tem como foco os trabalhadores em transporte rodoviário.

Conforme detalha a justificação da Emenda, em obediência à LDO 2021, a compensação do impacto orçamentário poderá ser feita tanto pelo aumento da receita quanto pela diminuição da despesa. Levando-se em conta que os custos referentes ao ensino profissional aeroviário das empresas privadas passarão a constituir encargos do Sistema SEST/SENAT, as despesas orçamentárias deixarão de existir para o governo federal, cabendo contabilizá-las do lado das fontes compensatórias. Nesse sentido, a emenda estima que deixarão de ser arrecadados para o Fundo Aeroviário R\$ 327.497.642,85 nos quatro exercícios financeiros seguintes. Em contrapartida, serão reduzidas despesas no montante de R\$ 69.286.727,07. Logo, o impacto orçamentário-financeiro previsto, subtraindo as despesas previstas, é de R\$ 258.210.915,78. Tal impacto orçamentário será compensado com o repasse de 3% (três por cento) dos valores devidos como contrapartida à União em razão das outorgas de infraestrutura aeroportuária. Com base no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) do Exercício Financeiro de 2022, o montante total da chamada “Delegação Para Exploração da



SF/2030.00069-98

Infraestrutura Aeroportuária” tem receita prevista no ano de R\$ 2.458.383.614,00. O repasse de 3% seria equivalente a R\$ 73.751.508,42 ao ano, que, projetado em quatro exercícios financeiros seguintes, equivalem a R\$ 295.006.033,68. Ficam cumpridas assim as exigências de compensação de impacto orçamentário-financeiro.

Quanto ao mérito, o SEST/SENAT é referência em qualificação profissional dos trabalhadores do transporte há mais de 28 anos. Sua atuação se reverte em favor do interesse público, pois entrega mão de obra capacitada ao mercado, contribuindo para a eficiência e qualidade dos serviços de transporte. A emenda, portanto, representa uma grande oportunidade para incrementar a estrutura e os serviços ofertados pelo SEST/SENAT sem necessidade de criar uma nova contribuição social, uma vez que estas já são pagas por diversas empresas do setor aéreo e até então estavam concentradas somente no Fundo Aeronáutico. Por esse motivo **acolhemos a Emenda nº 87**.

Emenda nº 88, do Senador Paulo Paim. Reverte as alterações promovidas pela MPV, que suprimiu os artigos do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) que definiam os serviços aéreos públicos e privados e regras para sua outorga, remetendo à ANAC dispor sobre a regulação dos serviços aéreos em geral.

A emenda vai em sentido contrário à proposta da MPV, que revoga dispositivos considerados obsoletos sobre serviços aéreos. A MPV partiu da premissa, abalizada por jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que referidas atividades não são serviços públicos, na acepção original do termo. Ou seja, não se trata de serviços de titularidade exclusiva do Estado e cujo acesso, portanto, exige uma outorga administrativa. Diversamente, trata-se de atividade econômica de interesse público prestada por agentes privados que devem observar a regulação estabelecida para o setor. Por essa razão, **não acolhemos a Emenda nº 88**.

Emenda nº 89, do Senador Paulo Paim. Modifica redação do art. 13 do PLV para estabelecer que os serviços aéreos devem ser considerados serviços públicos para fins de aplicação das legislações trabalhista e de relações de consumo e de garantia dos direitos de usuários de serviços públicos.

Além das razões expostas quanto à Emenda nº 87, o art. 10 da MPV já prevê que as relações de trabalho decorrentes de serviços aéreos que envolvam aeronautas serão regidas pelo disposto na legislação trabalhista,



na Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017, e nas convenções e nos acordos coletivos de trabalho, não havendo, portanto, necessidade de ressalva no parágrafo único do art. 13.

No âmbito consumerista, existe regulação específica acerca das condições gerais de transporte aéreo, por meio da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, bem como da Convenção de Montreal e do próprio Código de Defesa do Consumidor, que não se verificam afetados pela modernização da nomenclatura em questão. Por essas razões, **não acolhemos a Emenda nº 89.**

Emenda nº 90, do Senador Paulo Paim. Altera o *caput* do art. 49 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, para assegurar na prestação dos serviços aéreos, além da liberdade tarifária, o conceito de serviço adequado, que inclui o princípio da modicidade tarifária e está previsto na lei de concessões.

Todas as empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público doméstico regular de passageiros são obrigadas a manter à disposição do público em geral e dos órgãos públicos, por um prazo mínimo de 2 anos, as suas tarifas e correspondentes condições de aplicação. Ainda que os preços dos serviços de transporte aéreo devam continuar a ser monitorados, a fim de subsidiar estudos que orientem a atuação da Agência Reguladora e outras autoridades públicas, o princípio de modicidade tarifária da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, não se aplica ao serviço de transporte aéreo, já que não se trata de serviço concedido. Por esse motivo, **não acolhemos a Emenda nº 90.**

Emenda nº 91, do Senador Paulo Paim. Suprime a revogação, promovida pela MPV, do art. 208 da Lei nº 7.565, de 1986, que prevê que as empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no País são obrigadas a ter permanentemente representante no Brasil, com plenos poderes para tratar de quaisquer assuntos e resolvê-los definitivamente, inclusive para o efeito de ser demandado e receber citações iniciais pela empresa.

O Código Civil já prevê essa obrigação para toda empresa estrangeira que venha a funcionar no Brasil, além de outras exigências. Com o objetivo de desburocratização, evitamos o tratamento da mesma matéria por diplomas distintos, causando inseguranças e trazendo custos desnecessários aos procedimentos. Assim, **não acolhemos a Emenda nº 91.**



SF/22030.00069-98

Emenda nº 92, do Senador Paulo Paim. Altera a Lei nº 7.565, de 1986, para estabelecer que as normas editadas pela autoridade de aviação civil, com fundamento no disposto nessa Lei, ressalvados os casos de urgência comprovada, somente produzirão efeitos após decorridos noventa dias da sua sujeição às Comissões de Infraestrutura da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União, os quais poderão manifestar-se no sentido de sua revisão, ou não aplicação, assegurada à autoridade de aviação civil a prerrogativa de rever os atos normativos.

A emenda vai em sentido contrário ao sistema jurídico e normativo vigente acerca do funcionamento e autonomia das Agências. Entendemos que deve prevalecer o disposto na Lei nº 13.848, de 2 de junho de 2019, Lei das Agências, que reafirma ausência de tutela ou de subordinação hierárquica das Agências Reguladoras, e sua autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira. **Não acolhemos a Emenda nº 92.**

Emenda nº 93, do Senador Carlos Portinho. Altera a Lei nº 7.565, de 1986, para estabelecer o teto de cobrança do serviço de acompanhamento a menores de idade em 5% do preço do bilhete adquirido por trecho.

A proposta trata de serviço acessório ao serviço de transporte aéreo, não se tratando, portanto, de interferência na liberdade que as empresas possuem de definir as suas tarifas, mas de impor um limite superior à cobrança exagerada por esse serviço. **Assim, acolhemos a Emenda nº 93.**

Emenda nº 94, do Senador Jaques Wagner. Suprime a revogação do § 1º do art. 30, e do art. 34 da Lei nº 7.565, de 1986, que previam que os aeródromos públicos e privados somente poderiam ser abertos ao tráfego através de processo, respectivamente, de homologação e registro, bem como estipulava que nenhum aeródromo poderia ser construído sem prévia autorização da autoridade aeronáutica.

Os aspectos procedimentais já são regulamentados pelas Regulamentos da ANAC, que disciplinam as exigências para a abertura ao tráfego dos aeródromos, sejam eles públicos ou privados. No caso da construção de um aeródromo, por exemplo, entendeu-se que a autorização prévia é um processo desnecessário, já que os requisitos são verificados na etapa posterior de cadastro da infraestrutura junto à ANAC, e antes da abertura ao tráfego aéreo. Assim, **não acolhemos a Emenda nº 94.**



Emenda nº 95, do Senador Luiz Carlos Heinze. Acrescenta dispositivo ao art. 174-A, da Lei nº 7.565, de 1986, incluído pela MPV, para estabelecer que obedecerão a regulamento especial os serviços aéreos que tenham por fim proteger ou fomentar o desenvolvimento da agricultura e da pecuária em qualquer dos seus aspectos, mediante o uso de fertilizantes, sementeira, combate a pragas, aplicação de inseticidas, herbicidas, desfolhadores, povoamento de águas, combate a incêndios em campos e florestas, combate a vetores e quaisquer outras aplicações técnicas e científicas aprovadas.

Estabelecer em lei a obrigatoriedade de regulamentos especiais para determinadas atividades vai contra a intenção de desburocratizar o setor. Trata-se de uma função tipicamente infralegal a caracterização precisa dos subconjuntos de atividades que serão abarcadas pelo mesmo normativo. Assim, **não acolhemos a Emenda nº 95**.

Emenda nº 96, da Senadora Mara Gabrilli. Modifica o § 9º do art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005, na forma do PLV, para suprimir o termo “indelegável” na competência atribuída à Anac pelo PLV para regulamentar e conceder certificado de habilitação para praticantes de aerodesporto.

De fato, caso o texto seja aprovado na forma do PLV, sem a participação das entidades esportivas, a prática regular das atividades esportivas se tornará impraticável. Não há na agência reguladora conhecimento, expertise, ou mesmo pessoal suficiente para realizar a certificação de cada praticante. Para o melhor funcionamento do aerodesporto, a agência poderá, quando julgar necessário, delegar às entidades e associações, em parte ou na totalidade, o processo certificador. Porém, para que não haja imprecisão na interpretação da norma, pretendemos revogar todo o § 9º. Assim, **acolhemos a Emenda nº 96, na forma da emenda que propomos**.

Emenda nº 97, da Senadora Rose de Freitas. Acrescenta artigo à lei nº 7.565, de 1986, para estabelecer que a remarcação de bilhete de passagem a qualquer tempo, não implicará em taxas, multas ou pagamentos adicionais, além do pagamento ou reembolso da diferença de preço entre os bilhetes.

Normalmente as empresas aéreas têm liberdade de oferecer diferentes categorias de tarifas, normalmente em tarifas mais baratas são mais restritas as condições de alteração voo. Caso a emenda seja acatada, categorias mais acessíveis de passagens deixariam de ser ofertadas. Afinal, a



remarcação por parte do passageiro a qualquer tempo, inclusive minutos antes do voo, gera custos para empresa, uma vez que, em muitas situações, a empresa não conseguirá mais vender o assento a novo passageiro. Assim o texto da emenda importaria às empresas aéreas custo de disponibilizar novo assento ao passageiro que desmarcou sua passagem, além de dificultar a venda do assento desmarcado, diminuindo a taxa de ocupação do voo em que houve a desmarcação.

É importante também destacar que imposições legais ao modelo de negócio do transporte aéreo ocasionam desalinhamento do setor aéreo brasileiro com o mercado internacional, o que pode gerar diminuição de investimentos no país e, portanto, menos concorrência. Os efeitos desse tipo de política impactam diretamente o consumidor final, refletindo normalmente em maiores preços e piores condições de negociação e oferta do serviço. Por esses motivos, **deixamos de acolher a Emenda nº 97.**

Emenda nº 98, do Senador Esperidião Amin, no mesmo sentido da Emenda nº 96, modifica o § 9º do art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005, na forma do PLV, para suprimir o termo “indelegável” na competência atribuída à Anac pelo PLV para regulamentar e conceder certificado de habilitação para praticantes de aerodesporto.

Da mesma forma que a Emenda nº 96, **acolhemos a Emenda nº 98**, na forma da emenda que propomos, suprimindo todo o § 9º.

Emenda nº 99, do Senador Angelo Coronel. Inclui dispositivo no PLV para estabelecer que a realização de treinamento em simuladores de voo em CTAC fora do território nacional, para revalidação das habilitações de TIPO, será exigível apenas a cada 24 meses, contados a partir da data de obtenção da primeira habilitação, na forma da regulamentação da ANAC.

O treinamento em simulador visa tratar de assuntos atinentes à operação de uma determinada aeronave que não são comumente vivenciados na operação rotineira, e que são perigosas de se fazer em voo real – trata-se de anormalidades e emergências. Cada aeronave e cada tipo de operador podem exigir requisitos diferentes.

Dessa maneira, considera-se que, apesar da discussão da anualidade em todos os casos ser pertinente, é nos regulamentos infralegais que podem ser considerados os riscos para cada modalidade e situação. A regra geral fixada em lei, menos sujeita a revisões, pode até interferir no desenvolvimento de novas tecnologias ou importação de produtos



inovadores que demandem treinamentos diferenciadamente exigentes. Por esses motivos, **não acolhemos a Emenda nº 99**.

Por fim, apresentamos mais uma emenda para evitar interpretação equivocada do *caput* do art. 205 da lei nº 7.565, de 1986, na forma do art. 3º do PLV:

"Art. 205. Para explorar o serviço de transporte aéreo internacional, a empresa estrangeira deverá obter autorização de operação, conforme o disposto em regulamentação da autoridade de aviação civil.

I – (revogado);

II – (revogado);

III – (revogado).

§ 1º (Revogado).

§ 2º O pedido de arquivamento da inscrição da empresa estrangeira na Junta Comercial observará o disposto em ato do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Drei)." (NR)

Apresentamos emenda para acrescentar ao *caput* o texto “sendo dispensada a autorização prévia de funcionamento de que trata o art. 1.134 do Código Civil”.

Entendemos a necessidade de complementação do *caput* do art. 205 no sentido de dispensar as demais exigências previstas em lei para o funcionamento de empresas estrangeiras no país, tendo em vista que o silêncio do dispositivo pode abrir espaço para a interpretação de que os artigos do Código Civil que tratam da autorização de funcionamento seriam integralmente aplicáveis. Esclarece-se que a alteração proposta pela MPV elimina por completo a necessidade de autorização de funcionamento como etapa prévia à operação da empresa estrangeira (não havendo que se falar nem mesmo em autorização a ser concedida pelo Ministério da Economia), tendo em vista que a conferência da documentação relevante para o processo de operação de empresa estrangeira no país (exigidas pelo DREI) será conferida quando do pedido de arquivamento da inscrição da empresa estrangeira na Junta Comercial.



SF/22030.00069-98

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pelo atendimento dos pressupostos constitucionais da relevância, urgência e adequação orçamentária e financeira, bem como pela constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.089, de 2021, e do Projeto de Lei de Conversão nº 5, de 2022. No mérito, o voto é pela aprovação do PLV nº 5, de 2022, das Emendas nºs 87, 93, 96 e 98, e das emendas a seguir:

EMENDA Nº 100 - PLEN

Suprima-se o art. 8º do PLV nº 5 de 2022.

EMENDA Nº 101 - PLEN

Suprima-se o § 9º do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, na forma do art. 4º do PLV nº 5 de 2022.

EMENDA Nº 102 - PLEN

Dê-se ao art. 205 da Lei nº 7.565, de 23 de dezembro de 1986, na forma do art. 3º do PLV nº 5, de 2022, a seguinte redação:

"Art. 205. Para explorar o serviço de transporte aéreo internacional, a empresa estrangeira deverá obter autorização de operação, conforme o disposto em regulamentação da autoridade de aviação civil, **sendo dispensada a autorização prévia de funcionamento de que trata o art. 1.134 do Código Civil.**

I – (revogado);

II – (revogado);

III – (revogado).

§ 1º (Revogado).

§ 2º O pedido de arquivamento da inscrição da empresa estrangeira na Junta Comercial observará o disposto em ato do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Drei)." (NR)



SF/22030.00069-98

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/2030.00069-98



17/05/2022

TRECHOS DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA SESSÃO DELIBERATIVA ORDINÁRIA SEMIPRESENCIAL REALIZADA EM 17/05/2022, REFERENTE A ADEQUAÇÕES PROMOVIDAS EM SEU PARECER DE PLENÁRIO PELO SENADOR CARLOS VIANA, RELATOR DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1089/2021 – PLV 5/2022; ESPECIFICAMENTE, QUANTO À EXCLUSÃO DA ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL À EMENDA Nº 93 E À CITAÇÃO FEITA AO ART. 13

.....
O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco Parlamentar PSD/Republicanos/PSD - MG) – Senador Carlos Viana, o Líder Carlos Portinho faz uma ponderação a V. Exa.

V. Exa. gostaria de se pronunciar agora ou depois?

O SR. CARLOS VIANA (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - MG. Como Relator.) – Já o Senador Portinho havia, ontem, colocado essa possibilidade. Então, fica aqui, já fazemos uma correção retirando a emenda. Já suprimimos aqui a pedido dele. Atendo, Excelência.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco Parlamentar PSD/Republicanos/PSD - MG) – Perfeitamente.

Então, o eminente Relator faz uma adequação no seu parecer, no relatório, a Emenda 93.

Estamos em discussão.

.....
O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN) – ... esta questão, Senador Carlos Viana, pode nos fazer encaminhar contra a medida provisória, porque ficou uma confusão aqui.

Veja, o seu relatório diz que: "As atividades relacionadas à prestação dos serviços aéreos deixam de ser referidas na legislação como sendo serviços públicos. O entendimento já abalizado pelo Supremo Tribunal Federal é de que as referidas atividades não são serviços de titularidade exclusiva do Estado [outras também não são, mas são atividades reguladas] e, portanto, não exigem a outorga, por concessão ou permissão".

Esse, Presidente, é um defeito que a gente tem que sanar na Constituição. Lá no nosso art. 175, parece-me – acho que é 175 –, que define as atividades econômicas reguladas, se fala só em concessão e permissão e não se fala em autorização.

O mesmo problema eu tive no relatório das ferrovias, porque autorização não está lá. Então, para usar autorização tem que ser uma atividade não regulada? Ou econômica não regulada? Não. Então, como é que nós sanamos lá? Nós passamos ao largo disso. Dissemos: olha, é uma atividade econômica regulada, sim; tem interesse público, sim; pela sua essencialidade não pode ser considerada como barraca de feira, como atividade privada comum, tanto que tem uma agência reguladora inteira à disposição da aviação civil. Ora, uma agência reguladora toda, um marco regulatório, um monte de leis para uma atividade que é igual a qualquer outra, privada? Não, não é. Certamente não é uma atividade privada. Você pode ter níveis diferentes de outorga. Você pode ter concessões para grandes empresas aéreas com muitos passageiros etc. e tal e pode ter autorizações, como a gente fez nas ferrovias, para *shortlines*. Aqui, no caso, seria para serviços aéreos de menor porte ou atividade privada. Tudo bem, mas nada não pode ser.

Eu sei que V. Exa. vai dizer: "Não, mas tem um certificado. Tem que se certificar na agência" e tal. Mas isso é, para nós, muito pouco e abre um precedente, Senador Carlos, perigosíssimo para as atividades econômicas regulares. E pode ser contestada, inclusive, a própria constitucionalidade disso. Como isso só está no seu relatório, não está escrito na



17/05/2022

lei... Porque a própria lei diz, art. 13. Por isso que há incongruência: o seu relatório diz uma coisa e o artigo diz outra. O art. 13 está o.k., os serviços aéreos são atividades econômicas de interesse público. Tudo bem que é uma expressão que a Constituição não usa, mas vamos inferir que seja atividade econômica regulada. Pode-se até corrigir isso, não tem problema.

[...] são atividades econômicas [reguladas] de interesse público e devem ser considerados [diz o projeto de lei em si] serviços aéreos públicos para fins de aplicação do direito internacional.

Bom, como a gente não inventou nenhuma forma de separar o direito internacional do direito brasileiro, eu digo que vale para tudo. Então...

(Interrupção do som.)

(Soa a campainha.)

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN) – ... o que está escrito no art. 13, na prática, é o que é bom. Eu sou favorável. Votamos a favor disso aqui.

Mas apenas o relatório – o seu paragrafozinho aqui – diz uma coisa diferente. E aí os intérpretes lá dos livros de direito que aparecem, depois, para escrever sobre o que a gente faz aqui, vão dizer: "Não, está escrito isso, mas o autor quis outra coisa." E aí vai ficar uma disputa. Para evitar isso, eu sugeriria – e posso ajudá-lo nessa missão agora, neste momento, para não atrasar – que a gente alterasse o parágrafo do relatório para dizer: não, nós queremos apenas que seja sujeito à autorização, por exemplo. Mas é uma atividade econômica regulada sujeita ao marco legal do setor e está debaixo da jurisdição da Anac. Porque, senão, a gente vai abrir um caminho perigoso. A gente vai começar a ter atividade que tem toda uma agência dedicada a ela e que vai ser uma atividade como se fosse uma barraca de feira. Aliás, nem a barraca de feira é...

(Soa a campainha.)

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN) – ...porque a barraca de feira é permissionária da cidade. É um serviço público, também, de jurisdição do município.

Então, queria ver consigo, aqui em *off*, depois, com calma, se a gente só altera isso aqui para evitar essa interpretação dúbia.

Caso isso seja sanado, de resto, não temos absolutamente nenhum problema com o texto e com o relatório. O.k.?

Obrigado, Relator. Obrigado, Presidente, pela tolerância.

.....

O SR. CARLOS VIANA (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - MG. Como Relator.) – Eu vejo, Senador Jean Paul... Primeiramente, quero agradecer a intervenção. Dentro do relatório, não vejo nenhum tipo de problema. O que se coloca é que, quando nós trabalhamos a questão do serviço de interesse, e como o Supremo Tribunal Federal determinou, é para se evitar a discussão jurídica que, por exemplo, possamos ter no futuro de que o Estado volte a regular o setor.

Então, hoje, quero deixar muito claro que essa é uma questão da Anac e uma decisão de autorização. Mas, quando nós falamos de acordos internacionais, nós estamos falando do espaço aéreo brasileiro, que é dever da União. Aí, nós mudamos, porque se



17/05/2022

trata de interesse público no sentido de regulação do espaço aéreo que o Estado brasileiro terá de fazer por meio de acordos internacionais.

O interesse aqui é a definição clara das atribuições. Dentro do território nacional, a agência tem a sua regulação e se trata de um setor privado, mas, quando nós colocamos o Brasil diante de outros países, dos acordos que nós votamos aqui, o espaço aéreo brasileiro é de interesse público, porque ele é de responsabilidade da União.

Essa é a diferença na colocação e que o relatório pode não ter trazido com muita clareza...

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN) – É, exatamente.

O SR. CARLOS VIANA (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - MG) – ... mas a lei deixa muito claro para o gestor e a jurisprudência a separação das duas atividades que serão cobradas, naturalmente, no exercício da questão do espaço aéreo brasileiro e das autorizações dentro do país.

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN) – Perfeitamente.

O SR. CARLOS VIANA (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - MG) – Mas acato a sugestão de V. Exa. no relatório e fico muito agradecido.

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN) – Perfeitamente.

Vou fazer a alteração para lhe enviar, porque...

O SR. CARLOS VIANA (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - MG) – Por favor.

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN) – ... com isso, fica só o texto retificado, porque, senão, fica parecendo um pouco incongruente.

E, na verdade, se quiser usar a expressão "atividade econômica regulada", automaticamente, a atividade fica encaixada debaixo da jurisdição da agência reguladora exclusivamente.

O SR. CARLOS VIANA (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - MG) – Agradeço.

.....

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RN. Pela Liderança.) – A alteração proposta, Senador Carlos Viana, estou enviando para o seu telefone, seria, no texto do relatório, alterar aquele parágrafo pelo seguinte: "As atividades relacionadas à prestação dos serviços aéreos ficam consolidadamente caracterizadas como atividades econômicas reguladas, dirimindo as incertezas históricas quanto a serem enquadradas como serviços públicos". Portanto, não seriam serviço público, como V. Exa. já tinha colocado ali, apenas para ficar mais preciso. Este é o texto: "O entendimento já abalizado pelo Supremo Tribunal Federal é de que as referidas atividades não são serviços de titularidade exclusiva do Estado, não obstante", aí eu coloco a ressalva, "não obstante a sua tarefa inafastável de regulação setorial e fiscalização", que é o caso da Anac. "A prestação de serviços aéreos pelo agente privado poderá, portanto, ser objeto de concessão, permissão ou autorização, solicitada diretamente e sujeita à avaliação dos requisitos técnicos da Anac", como já estava no texto também original, "com base em elementos objetivos, sendo permitida a operação na medida em que permaneçam atendidas as exigências técnicas do regulamento da autoridade da aviação civil", que já estava no texto. Por fim, ainda preservando o texto original, "resguarda-se a caracterização do serviço e responsabilidade pública naquilo pertinente aos tratados internacionais da regência". Então, se essa alteração for feita, evidentemente nós retiramos o destaque,



17/05/2022

porque estará atendida a questão, porque o próprio texto da lei já coloca a questão da atividade pública, da atividade econômica regulada aos interesses públicos como sendo essa atividade.

.....