

**EMENDA Nº -**

(À Medida Provisória nº 1029, de 2021)

Emenda Supressiva

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.

Art. 1º Suprimia-se o Art. 1º da Medida Provisória nº 1029, de 10 de fevereiro de 2021.

**Justificação**

A Medida Provisória 1029, 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, introduzindo na Seção I do Capítulo II que regulamenta o contrato de trabalho para essa categoria profissional, **norma excludente de incidência quando a operadora de aeronave em atuação seja órgão ou entidade da administração pública, para serviços voltados ao exercício de missões institucionais e poder de polícia**. Tem, portanto, disciplina idêntica à da Antecedente Medida Provisória nº 964, de 8 de maio de 2020 que perdeu sua validade em setembro de 2020.

Os aeronautas – tripulantes de voo e de cabine – contam, nos termos da Lei de regência da categoria, com a tutela do contrato de trabalho diretamente com o operador da aeronave, sendo esta a regra para atividade. Estão, portanto, sob a guarda dos direitos sociais do trabalho e previdência nos termos da Constituição Federal de 1988 e legislação correlata.

Excepcionalmente, podem exercer atividade remunerada, mediante contrato formal, que terá natureza de prestação de serviço, para operador de aeronave que não seja seu contratante, e que não tenha o transporte aéreo como atividade fim, por prazo limitado a 30 dias e apenas uma vez.

Ao inserir a norma do § 4º ao art. 20 da Lei nº 13.475, de 2017, por meio da Medida Provisória nº 1.029, ora contraposta, o legislador insere a categoria dos aeronautas quando em prestação de serviço à Administração pública, num universo de execução de atividade desprovida de qualquer tutela, inclusive sujeito à informalidade, pois sequer a exigência de algum modelo de contrato



civil, ou administrativo fora ressalvada e o modelo jurídico de contrato de trabalho é rejeitado (este o objeto da norma).

Indaga-se, no entanto:

- (a) Como poderá o órgão ou entidade da administração pública contratar a prestação de serviço, se não de modo formal – que é requisito decorrente do princípio da legalidade estrita a que sujeita?
- (b) Quais os mecanismos para que a administração pública possa fazer uso da mão de obra qualificada, com formação específica e dotada de *expertise* e rigores, que é a dos aeronautas, sem que pelo caminho do concurso público a se formar um quadro de aeronautas à serviço da administração pública? É necessário e razoável manter quadro de aeronautas concursados para tal fim? Quais os elementos impeditivos para adoção de mecanismo licitatório para a prestação do serviço em modelo de contrato administrativo?
- (c) Ainda, em situações de demandas para missão institucional ou a instrumentalizar o exercício de poder de polícia através de contratação pública (em diversas modalidades possíveis) ou via credenciamento dos profissionais, como será assegurada a formalização de contrato e garantia de direitos?

O que se constata é uma norma inócua para a administração pública. E que, por outro lado, vulnera garantias asseguradas pela categoria dos aeronautas através da Lei nº 13.475, de 2017.

A lei precisa ter sentido e finalidade. E as razões consignadas na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1029, de 2021 são controversas ao tentar fundamentar a propositura legislativa. Assim dispõe o item 7 da EMI nº 0001/2021 MMA:

*7. Não houve, contudo, a intenção de vedar a **contratação de aeronaves tripuladas** por órgãos e entidades da Administração pública para a realização de operações aéreas de interesse público, pois nesta hipótese o que se pretende é a obtenção do meio aéreo para a consecução das missões e não a condução de serviços aéreos públicos. (destacamos)*

É de se atentar: se não se pretende vedar a contratação das aeronaves tripuladas – uma das possíveis demandas da administração pública – reafirma-se a inocuidade da inserção da norma do § 4º, pois o art. 20, *caput* tutela exatamente essa situação, explicitando o vínculo dos tripulantes com a operadora de aeronave. E esta norma em nada vulnera a administração pública. Cumpre recordar que a administração pública, ao celebrar contratação pública que envolva serviço de pessoal tem a salvaguarda do art. 71, § 1º da Lei 8.666/93, inclusive ante à interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao declarar a constitucionalidade desse dispositivo na ADC 16 do STF.

De igual modo, não se depreende coerência do item 8 da Exposição de Motivos. Porque, quando da contratação de aeronaves tripuladas pela



administração pública para exercício de missão institucional e de poder de polícia, estará assegurado, por força do art. 20, *caput* que o vínculo dos tripulantes se manterá com a operadora da aeronave. Porém, a contrario sensu, a norma do § 4º exclui a aplicação do vínculo contratual quando a operadora da aeronave seja órgão ou entidade da administração pública, colocando os aeronautas em situação de vazio normativo.

Cumpra-se o que não se pode vislumbrar a administração pública contar com a prestação de serviço de quem seja – pessoa física ou jurídica - sem vínculo formalizado e de modo gratuito (nem mesmo em se tratando de requisição, que comporta indenização posterior).

*8. De tal sorte, afigura-se imprescindível que seja explicitado no dispositivo legal em questão, por meio da inserção de novo parágrafo, que a regra que obriga a celebração de contrato de trabalho com o tripulante não se aplica quando o operador da aeronave se tratar de órgão ou entidade da Administração pública, o que, frise-se, 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.*

Não se alcança sentido positivo nessa norma. Ela coloca o aeronauta em situação de vulnerabilidade legal quanto a seus vínculos e proteção da sua remuneração arduamente alcançados pela Lei nº 13.475, de 2020.

Sob a perspectiva da Administração pública também não se identifica a segurança jurídica, pois ao desvincular os órgãos e entidades públicas, não confere a alternativa jurídica de como se estabelecerá o vínculo com os aeronautas quando aqueles estejam na condição de operadores de aeronaves, sendo imperativo que à Administração pública é dado fazer o que a lei autoriza.

As condições normativas vigentes no ordenamento jurídico brasileiro mostram-se suficientemente seguras: (a) à tutela do aeronauta; (b) à previsão e, portanto, segurança jurídica das operadoras de aeronaves; (c) quanto aos vínculos de pessoal para execução do serviço de transporte e, ainda, (d) ao atendimento de demandas da administração pública. Tanto assim que são aplicadas em diversos modelos de contratação pública, sob diretriz das diversas leis sobre licitações e contratação pública, inclusive com assentamentos interpretativos nas Cortes de Contas e no Judiciário, não se vislumbrando ambiente de insegurança jurídica.

Nesse sentido, inclusive, a Medida Provisória indica **padecer dos seus essenciais requisitos de urgência e relevância**.

Se a administração pública enfrenta problema premente em suprir tal a demanda por tais profissionais, que os mecanismos vigentes de contratação pública não abarcam, tampouco a proposta inserta nos termos do § 4º ao art. 20



da Lei 13.475, de 2020, supre eventual questão. Como apontado acima, **a proposta diz o que não se aplica, mas não diz o que se aplicará**. Então, não parece ser urgente um caminho claro e seguro a regular as relações entre órgãos e entidades da administração pública na condição de operadores de aeronaves e os aeronautas. Se não há urgência, não cabe Medida Provisória.

No aspecto da relevância também não respalda objetivamente qual o caminho de segurança a ser posto na relação jurídica sob enfoque. Porque **relevante seria trazer na norma o mecanismo regulatório dessa relação e colocá-la ao debate legislativo, para adequada produção normativa, inclusive com a interação com a categoria profissional envolvida**, cujos direitos e interesses estão sob jugo da Medida Provisória, para que haja ponderação e racionalidade na deliberação legislativa em prol da mais plena segurança quanto aos instrumentos diretivos da atuação da administração pública.

Acentua tal necessidade (de precisa comprovação de relevância) a justificativa de que a alteração legislativa volta-se a atender demandas afetas à missão institucional e ao poder de polícia, onde cabe-se averiguar contornos do que seja atividade-fim, uma vez que:

- (a) A missão institucional constitui elemento ontológico, essencial, princípio e fim da existência do órgão ou entidade. Ao que parece indicar, em princípio, **que demandas para atendimento da missão institucional são essenciais**, não acessórias, eventuais que, por vezes, não são suficientemente supridas pelo aparato estatal.
- (b) O poder de polícia para alguns órgãos e entidades da administração pública constituem uma função jurídica necessária à garantia de às suas finalidades. Logo, essa função pode ensejar **instrumentais acessórios** que ofertam dinamismo, eficiência, efetividade à atuação (a exemplo do uso de aeronaves que, precisam ser tripuladas) sendo possível captá-los no setor privado, inclusive, por vezes, com menor ônus ao erário, mediante regular processo de contratação pública.

A questão que se expõe com a Medida Provisória nº 1.029, de 2021, notadamente da sua motivação, mostra-se mais ampla e nada solucionada com a redação proposta. Antes, as condições hoje juridicamente vigentes, embora possam ensejar completude, são ainda mais seguras que a vulnerabilidade trazida pela incorporação do § 4º ao art. 20, *caput* da Lei nº 13.475, de 2020

Por essas razões, solicito o apoio dos eminentes pares para a aprovação da presente proposta.

Sala da Comissão, em 17 de fevereiro de 2021

**Senador PAULO ROCHA**

**PT/PA**





SF/21925.76941-52