



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Marcos Rogério

## PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 4.392, de 2023, do Senador Alan Rick, *que altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, para permitir a cabotagem aérea a empresas sul-americanas na Amazônia Legal.*

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Serviços de Infraestrutura o Projeto de Lei (PL) nº 4.392, de 2023, do Senador Alan Rick, *que altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, para permitir a cabotagem aérea a empresas sul-americanas na Amazônia Legal.*

A matéria, apresentada em 12 de setembro de 2023, foi despachada a esta Comissão de Serviços de Infraestrutura para decisão em caráter terminativo, nos termos do art. 91, inciso II, do Regimento Interno.

O projeto é composto por dois artigos.

O art. 1º insere a “cabotagem aérea” expressamente no atual art. 36-A do Código Brasileiro de Aeronáutica, que determina que “a autoridade de aviação civil deve expedir regulamento específico para aeródromos situados na área da Amazônia Legal, de forma a adequar suas operações às condições locais, com vistas a promover o fomento regional, a integração social, o





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Marcos Rogério

atendimento de comunidades isoladas, o acesso à saúde e o apoio a operações de segurança”.

O mesmo art. 1º prevê, no proposto parágrafo único do art. 216, que seria permitido às empresas sul-americanas de transporte aéreo prestar os serviços aéreos de transporte público doméstico que tenham como origem ou destino aeroportos localizados dentro da região da Amazônia Legal, desde que estejam autorizadas a operar serviços de transporte aéreo internacional no Brasil.

O art. 2º trata da entrada em vigor, que é a partir da data de publicação.

Na justificação, o autor aponta o desinteresse das empresas aéreas brasileiras que operam transporte aéreo doméstico em oferecer serviços com regularidade na Região Norte do País e na aviação regional em todo o Brasil, o que provoca oferta reduzida de rotas, cancelamento de voos e alteração de malha aérea frequentes, além de preços elevados. Argumenta ainda que a autorização da prestação de serviços pelas empresas dos países vizinhos proporcionaria aumento na oferta de voos na Amazônia Legal.

Foram apresentadas três emendas à proposta até a presente data.

A **Emenda nº 1 – CI**, do Senador Mecias de Jesus, estende a empresas estrangeiras de qualquer nacionalidade a autorização para a realização do transporte de cabotagem aérea. Além disso, essa emenda prevê que a autoridade de aviação civil deverá estabelecer prioridade para artigos de primeira necessidade na realização do transporte de cabotagem.

A **Emenda nº 2 – CI**, também do Senador Mecias de Jesus, mantém a autorização restrita a empresas sul-americanas, mas estabelece a prioridade para a realização de voos de carga de artigos essenciais e de primeira necessidade.

A **Emenda nº 3 – CI**, do Senador Astronauta Marcos Pontes, inclui a previsão de isonomia no tratamento tributário, fiscal, trabalhista e previdenciário entre as empresas domésticas e internacionais.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Marcos Rogério

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Serviços de Infraestrutura, em caráter terminativo, a análise da matéria tanto sob o prisma da constitucionalidade e juridicidade, quanto em relação a seu mérito.

Quanto à constitucionalidade, o inciso XI do art. 22 da Constituição Federal determina que compete à União legislar privativamente sobre transporte. Igualmente, o inciso X do mesmo artigo determina que compete à União legislar sobre navegação aérea. Além disso, a proposição não está contida no rol de matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, cabendo, portanto, iniciativa parlamentar. Quanto à juridicidade, a matéria está em consonância com o ordenamento jurídico nacional, inclusive no que concerne à técnica legislativa, tendo em vista que o texto do projeto se encontra igualmente de acordo com as normas estabelecidas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual trata da redação das leis.

Quanto ao mérito, compartilhamos da preocupação do nobre autor com a falta de oferta de voos para a região amazônica, e concordamos que a autorização para a cabotagem por empresas sul-americanas poderia contribuir para melhorar essa situação. A região da Amazônia Legal engloba nove estados brasileiros - Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão - e enfrenta desafios significativos em relação à infraestrutura de transporte aéreo. A vasta extensão e a complexidade geográfica da região apresentam obstáculos consideráveis para o estabelecimento e a manutenção de rotas aéreas eficientes. A falta de oferta adequada de transporte aéreo limita o desenvolvimento econômico e social da região, prejudicando não apenas os habitantes locais, mas também o potencial de turismo e negócios.

Causa-nos perplexidade que as empresas aéreas brasileiras não tenham interesse em oferecer serviços na quantidade necessária na região, a despeito do fato de que tais voos estejam quase sempre lotados. Deve-se destacar que nos últimos anos esta Casa tem votado favoravelmente a diversas medidas no sentido de aumentar a competitividade do mercado de transporte aéreo, como o fim das restrições de capital estrangeiro em empresas nacionais.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Marcos Rogério

No mesmo sentido, acreditamos, viria a medida proposta neste projeto, dada a concentração da oferta de assentos em apenas três empresas, as quais são responsáveis por atender a mais de 99% do mercado.

Cremos que a autorização para que empresas estrangeiras realizem essas rotas pode contribuir para uma maior conectividade dentro da Amazônia e dessa região com o restante do país, e, em consequência, para nosso desenvolvimento regional e para a integração nacional. De fato, a entrada de novos operadores estrangeiros poderia trazer maior competitividade ao mercado, resultando em melhores serviços e preços mais acessíveis para os consumidores. Além disso, a competição gerada pela presença de empresas estrangeiras pode incentivar as empresas nacionais a melhorarem seus serviços, investirem em inovação e reduzirem custos operacionais.

É importante ressaltar, ainda, que a medida da abertura unilateral do mercado à cabotagem não é inédita. O Chile já não restringe o mercado doméstico a empresas nacionais e medida semelhante foi discutida no corrente ano pelo governo mexicano. Nota-se, portanto, que a cabotagem é vista internacionalmente como uma alternativa para o aumento de oferta de voos por meio do aumento de competitividade no mercado de transporte aéreo.

A proposta original pode, no entanto, ser aperfeiçoada. Em primeiro lugar, o PL sugere a abertura do mercado para as empresas sul-americanas, que poderiam mais facilmente atender à Região Amazônica. Decidimos por ampliar o escopo do projeto, eliminando essa restrição e estendendo a permissão a todas as empresas estrangeiras que já operam voos internacionais na região. Sugerimos ainda a inclusão, no texto da lei, das hipóteses de voos domésticos previstas em acordos de serviços aéreos internacionais, que já são realidade em várias partes do mundo, em especial na Europa, e podem facilitar a adoção de um modelo similar na América do Sul.

Por fim, passemos à análise das emendas apresentadas.

A **Emenda nº 1-CI**, do Senador Mecias de Jesus, expande a possibilidade de cabotagem, abrangendo empresas de qualquer nacionalidade, ponto já atendido pelo nosso relatório. A emenda também estabelece a prioridade para a realização de voos de carga de artigos essenciais e de primeira





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Marcos Rogério

necessidade. Acreditamos que haveria maior flexibilidade regulatória se os critérios de priorização para o transporte de bens fossem definidos no âmbito das agências reguladoras. Dessa forma, eventuais mudanças e correções poderiam ser ajustadas sem a necessidade de autorização legislativa, o que garantiria maior agilidade na implementação e atualização das normas. Portanto, recomendamos a rejeição da emenda.

A **Emenda nº 2-CI**, também do senador Mecias de Jesus, mantém a autorização restrita a empresas sul-americanas e estabelece a prioridade para a realização de voos de carga de artigos essenciais e de primeira necessidade. Como já expressamos, consideramos que a prioridade para o transporte de bens é tema mais apropriado que se deixe a critério das agências reguladoras, razão pela qual rejeitamos a emenda.

Por fim, a **Emenda nº 3 – CI**, do Senador Astronauta Marcos Pontes, condiciona a autorização à observância da isonomia tributária, fiscal, trabalhista e previdenciária com as empresas brasileiras. Acreditamos que para atingir esses objetivos, as empresas estrangeiras seriam obrigadas a constituir subsidiária no País, o que aumentaria os custos e a burocracia de suas operações e inviabilizaria a cabotagem da forma pretendida pelo projeto. Sua aprovação significaria que as empresas estrangeiras não poderiam usar os elementos mais favoráveis de suas estruturas de custos, como uma menor carga tributária, para oferecer um transporte mais acessível à população da Amazônia. Isso iria contra o objetivo do Projeto e por conseguinte, recomendamos a rejeição da emenda.

### III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é pela **aprovação** do PL nº 4.392, de 2023, com rejeição das emendas nºs 1 a 3 – CI, e aprovação das emendas que apresento a seguir:

### EMENDA Nº – CI

Dê-se à ementa do Projeto a seguinte redação:





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Marcos Rogério

“Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para permitir o transporte aéreo doméstico, com origem ou destino na Amazônia Legal, por empresas estrangeiras.” (NR)

**EMENDA Nº – CI**

Dê-se ao art. 1º do Projeto a seguinte redação:

**Art. 1º** A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 216. ....  
.....

§ 1º O disposto no caput não se aplica às operações de transporte de passageiros e carga, por empresas estrangeiras, que tenham como pontos de origem ou destino localidades na Amazônia Legal, independente de reciprocidade ou de acordos de serviços aéreos internacionais.

§ 2º O disposto no caput não se aplica às hipóteses previstas em acordos de serviços aéreos internacionais.

§ 3º Para as exceções previstas nos §§ 1º e 2º não se aplica o disposto no § 2º do art. 6º da Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017.” (NR)

Sala da Comissão

, Presidente





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Marcos Rogério

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcos Rogério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4827047194>