



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Dra. Eudócia

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.884, de 2024, do Senador Carlos Portinho, que *regulamenta o exercício das profissões de instrutor de voo livre e do piloto de voo duplo turístico de aventura*.

Relatora: Senadora **DRA. EUDÓCIA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 1.884, de 2024, de autoria do Senador Carlos Portinho, que regulamenta o exercício das profissões de instrutor de voo livre e do piloto de voo duplo turístico de aventura.

A proposição é composta por doze artigos, delimitando o seu art. 1º o objeto da norma e definindo que a lei disciplinará atribuições, competências e requisitos para as atividades mencionadas. Já o art. 2º apresenta o conceito de instrutor de voo livre, o art. 3º lista as responsabilidades desse profissional e o art. 4º estabelece os requisitos para o exercício da profissão.

O art. 5º, por sua vez, estabelece a definição de piloto de voo duplo turístico de aventura e, em seus parágrafos, conceitua "voo duplo turístico de aventura", estabelece a exigência de os contratos para realização de voos duplos serem celebrados somente por intermédio de pessoa jurídica, e prevê a obrigatoriedade de a pessoa jurídica contratar seguro para os usuários do

serviço oferecido, compreendendo indenizações por morte, invalidez permanente ou temporária e o ressarcimento de todas as despesas médicas e hospitalares. Em seguida, o art. 6º detalha as atribuições dos pilotos de voo duplo e o art. 7º traz os requisitos para a atividade.

Com relação ao art. 8º, verificamos que dispõe sobre os deveres do instrutor de voo livre e do piloto de voo duplo turístico de aventura, enquanto o art. 9º elenca as condutas vedadas, o art. 10 trata dos direitos desses profissionais e o art. 11 determina que eventuais infrações serão punidas com base na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), e na Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Política Nacional de Turismo).

Ao final, o art. 12 trata da cláusula de vigência.

Na justificativa da proposição, o autor destaca, em resumo, o status significativo que o voo livre detém no setor do turismo e a importância de preservar tanto a segurança quanto a qualidade dos serviços prestados, objetivos que só podem ser plenamente alcançados por meio de regulamentação.

Afirma que a prática do voo livre e do voo duplo turístico de aventura, em suas modalidades amadoras, competitivas ou profissionais, ainda carece de regulamentação em lei, assim como o exercício das profissões de instrutor de voo livre e de piloto de voo duplo.

Observa, ainda, que as principais disposições atualmente em vigor estão no Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 103 da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), de natureza técnica e infralegal.

Defende, por fim, que a regulamentação poderá estimular as atividades associadas ao setor, com reflexos positivos sobre o mercado turístico, no comércio especializado, na publicidade, na produção e manutenção de equipamentos, além de tornar o público mais propenso à prática da atividade e à realização de campeonatos locais e nacionais, capazes de movimentar esse segmento da economia e fomentar o turismo.

O projeto foi aprovado pela Comissão de Esporte (CEsp), com parecer favorável do Senador Romário, e encontra-se agora sob análise desta Comissão, em decisão terminativa.

Até o momento, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 22, inciso XVI, da Constituição Federal (CF), compete privativamente à União legislar sobre condições para o exercício de profissões. O Congresso Nacional, com fundamento no art. 48 da Carta Magna, é competente para dispor sobre a matéria.

Além disso, os arts. 91, I, e 100, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) atribuem à CAS a prerrogativa de examinar terminativamente proposições que tratem das relações de trabalho e da regulamentação profissional.

No que se refere aos aspectos formais, portanto, não se identificam óbices quanto à constitucionalidade, à juridicidade ou à regimentalidade que impeçam a regular tramitação da proposição. No mérito, somos favoráveis à sua aprovação.

Ressaltamos que, sob a perspectiva do Direito do Trabalho, ora analisada, a proposta contribui para o fortalecimento institucional de uma categoria ainda à margem de regulamentações específicas. A ausência de normas claras deixa trabalhadores e usuários expostos a riscos, dificulta a fiscalização e impede o estabelecimento de relações de trabalho mais seguras, formais e equilibradas. Trata-se de uma realidade que afeta diretamente a proteção do trabalhador e compromete o próprio desenvolvimento sustentável da atividade.

Contudo, a regulamentação de profissões deve sempre ser tratada com cautela, de modo a não restringir injustamente o livre exercício laboral previsto no art. 5º, XIII, da CF. Sobre a questão, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem reconhecido a legitimidade da intervenção legislativa quando presente o interesse público, que se verifica, por exemplo, nos casos em que o exercício de determinada atividade profissional puder oferecer riscos à coletividade ou a terceiros.

Nessas hipóteses, a imposição de requisitos objetivos é admitida, desde que observados os critérios de adequação e razoabilidade voltados à proteção de bens jurídicos relevantes, como a segurança, a saúde e a integridade física e patrimonial das pessoas.

No que tange ao voo livre e ao voo duplo turístico de aventura, entendemos que estão presentes os elementos que justificam a regulamentação legal, uma vez que os instrutores e pilotos assumem responsabilidade por condutas técnicas e operacionais que envolvem riscos concretos, e o público conduzido – em grande parte formado por turistas e praticantes sem formação prévia – demanda proteção especial e garantias mínimas quanto à segurança e à integridade física.

Diante desse cenário, a proposta apresenta avanços significativos ao condicionar o exercício da atividade ao cumprimento de requisitos objetivos, como idade mínima, habilitação, aptidão física e psicológica e histórico disciplinar adequado. Tais exigências dialogam com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ao estabelecerem critérios que não criam barreiras arbitrárias e, ao mesmo tempo, favorecem a qualificação e a profissionalização do setor.

Além disso, a previsão de deveres éticos e vedações específicas fortalece a responsabilidade dos profissionais diante dos usuários e do Poder Público, ao passo que a vinculação dos profissionais a entidades devidamente reconhecidas contribui para a consolidação de boas práticas, formação continuada e controle social da atividade.

Outro aspecto relevante diz respeito à exigência de que os voos sejam operados por meio de pessoas jurídicas, com a obrigatoriedade de contratação de seguro. Tal medida não apenas reforça a proteção ao consumidor como também contribui para o fortalecimento da segurança jurídica da atividade, criando um ambiente mais confiável para operadores, turistas e autoridades competentes pela regulação e fiscalização.

O projeto também institui direitos importantes aos profissionais, como a liberdade no exercício da atividade, o direito ao contraditório em procedimentos disciplinares e a possibilidade de denunciar o exercício ilegal da profissão. Não menos importante é a previsão de participação ativa na construção das normas que regem o setor, garantindo abertura ao diálogo institucional e ao aperfeiçoamento constante da regulamentação.

No que diz respeito à estruturação das relações de trabalho, a proposta tem o potencial de estimular a formalização de vínculos, o acesso a direitos sociais e a valorização de profissões que hoje operam de forma predominantemente autônoma ou informal. Ao reconhecer a complexidade dessas atividades e estabelecer um marco normativo claro, cria-se um ambiente

propício à inclusão produtiva, à organização coletiva e à inserção em políticas públicas voltadas à qualificação e proteção do trabalhador.

Em resumo, ao fixar parâmetros mínimos para o exercício ético, seguro e qualificado da atividade, a regulamentação protege os usuários do serviço e promove o reconhecimento dos profissionais envolvidos, garantindo que as profissões em questão possam ser exercidas livremente, sem comprometer direitos fundamentais dos trabalhadores ou a segurança dos consumidores.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.844, de 2024.

Sala da Comissão,

Senador Marcelo Carneiro, Presidente

Senadora DRA. EUDÓCIA, Relatora