

**PROJETO DE LEI N.º 5.725-B, DE 2016**  
**(Da Sra. Laura Carneiro)**

Dispõe sobre a regulamentação do exercício das profissões de instrutor de voo livre e condutor de voo duplo turístico de aventura; tendo parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação, com emendas (relator: DEP. ANDRÉ FIGUEIREDO); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela inconstitucionalidade e injuridicidade (relator: DEP. GILSON MARQUES).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

**PUBLICAÇÃO DO PARECER DA**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**I - RELATÓRIO**

Cuida-se de projeto de lei de autoria das nobres Deputadas Laura Carneiro e Carmen Zanotto, com o objetivo de regulamentar o exercício das profissões de instrutor de voo livre e condutor de voo duplo turístico de aventura.

Em sua exposição de motivos, as autoras relatam que o voo livre já é praticado há mais de quarenta anos no país, sem qualquer regulamentação, inclusive quanto à instrução para sua prática. Destacam que, além da prática tradicional, tem crescido muito a prática do voo duplo turístico de aventura, com inúmeros incidentes devido à falta de habilitação dos instrutores de voo.

A proposição foi encaminhada à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A Comissão incumbida de lhe examinar o mérito, acompanhando unanimemente o voto do Relator, Deputado André Figueiredo, aprovou o projeto, com duas emendas: para incluir a certidão de cadastro de aerodesportista na forma estabelecida pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) entre os requisitos para o exercício das profissões regulamentadas, e para elevar a idade mínima do condutor de voo duplo turístico de aventura para vinte e um anos.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania cabe apreciar a proposição sob os aspectos constitucional, jurídico, regimental e de técnica legislativa, conforme determina o artigo 32, inciso IV, alínea “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A matéria tramita em regime ordinário (RICD, art. 151, III) e está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões (RICD, art. 24, II).

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas neste órgão técnico.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Como já se disse, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, conforme determina o Regimento Interno da Casa em seu art. 32, inciso IV, alínea “a”, examinar as proposições quanto aos aspectos constitucional, jurídico, regimental e de técnica legislativa.

As ilustres autoras do projeto justificam regulamentar as profissões de instrutor de voo livre e de condutor de voo duplo turístico de aventura em função do risco incorrido, tanto por quem deseja praticar o esporte, quanto pelo turista de aventura, caso não seja orientado ou conduzido por profissional que detenha um conjunto mínimo de requisitos, envolvendo conhecimentos teóricos e técnicos, bem como experiência prática.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XIII, dispõe que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

A grande dificuldade do legislador é encontrar um ponto de equilíbrio entre a liberdade de exercício profissional – que pressupõe a inexistência de barreiras à entrada no mercado de trabalho – e a proteção da sociedade, em face de eventuais danos que o exercício de profissão por trabalhador não qualificado possa causar a vida e a saúde das pessoas.

Nesse contexto, uma efetiva regulamentação de profissão produz, na prática, dois efeitos. Em primeiro lugar, uma lei regulamentadora estabelece um conjunto mínimo de requisitos de qualificação profissional, que geralmente envolve a aprovação do trabalhador em curso de longa duração, muitas vezes de nível superior. O segundo efeito é a criação ou definição de uma instância, de natureza estatal ou paraestatal, que detenha a competência legal para registrar e fiscalizar os profissionais que cumpram aqueles requisitos.

Com esses dois principais requisitos legais, o mercado de trabalho passa a ser restrito aos profissionais registrados, criando-se barreiras ao exercício da profissão daqueles trabalhadores não qualificados. Por conseguinte, uma lei que se propõe a regulamentar uma profissão tende a ser inócua, se não reunir essas duas características básicas.

Nas duas atividades objeto da proposição sob exame, pode-se certamente argumentar, como fazem as ilustres autoras, ser necessária a regulamentação profissional, tendo em vista a necessidade de proteção da sociedade, dado o risco envolvido no voo livre. No entanto, embora reconhecendo ser louvável a iniciativa, passamos a expor as razões pelas quais consideramos que não cabe lei específica para regular as duas atividades tratadas na proposição sob análise.

Analisemos, inicialmente, o exercício da atividade de instrutor de voo livre, responsável pela formação de pilotos de asa-delta e parapente. Os pilotos a serem formados por esses profissionais têm, como objetivo inicial, a prática de um esporte. Nesse sentido, a atividade sujeita-se ao disposto na Lei nº 9.615, de 1998, que institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.

Com efeito, o parágrafo único do art. 13 da citada lei dispõe que o esporte nacional é organizado de forma sistêmica, congregando as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, encarregadas da coordenação, administração, normatização, apoio e prática do desporto, bem como

as incumbidas da Justiça Desportiva.

Entre essas pessoas jurídicas encontram-se as entidades nacionais de administração do desporto, com organização e funcionamento autônomos. De acordo com o art. 16 da mesma lei, suas competências devem ser definidas em seus estatutos, a exemplo do que ocorre com a Confederação Brasileira de Voo Livre (CBVL). Nesse contexto, seu estatuto prevê, no art. 3º, alínea “d”, que uma de suas finalidades específicas é responder perante a Autoridade Aeronáutica, pelas atividades aerodesportivas, no que se refere à segurança e regulamentação da Asa Delta e Parapente, no território nacional e em participações no exterior.

Nesse sentido, a CBVL, utilizando-se de sua competência legal e estatutária, instituiu a Norma Regulamentar CBVL v. 5/16, que regulamenta a prática desportiva e profissional do voo em Asa Delta e Parapente no Brasil. A Seção II da referida norma trata Das Homologações e Certificações de Instrutor de Asa Delta e seus requisitos, enquanto os Anexos I a III trazem os programas dos cursos de parapente, asa delta e de homologação de piloto de voo duplo de parapente.

Os requisitos definidos por essa norma regulamentar, já em vigor, são mais exigentes e completos do que os propostos no PL nº 5.725, de 2016. Apenas para dar um exemplo, o candidato a instrutor precisa ser habilitado como piloto nível 3 ou superior, ter concluído estágio de monitor, ser aprovado em prova teórica de Instrutor da CBVL, não ter sido penalizado por infração nos últimos dois anos e ter pelo menos cinco anos de voo.

O voo duplo turístico de aventura, por sua vez, já não se enquadra na categoria de prática desportiva. Trata-se de atividade econômica remunerada e, como tal, é serviço aéreo especializado, regulado pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 1986), nos termos de seu art. 201, inciso VIII.

Por conseguinte, a regulamentação do exercício dessa atividade é de competência da autoridade aeronáutica. Nesse sentido, está em curso na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), nos termos do processo nº 00058.022612/2013-11, uma regulamentação específica sobre aerodesportos e sua operação comercial, que prevê, obviamente, os requisitos exigidos do piloto.

Diante do exposto, e considerando que o ordenamento jurídico vigente já responde satisfatoriamente à justa preocupação apontada pelas autoras, somos pela inconstitucionalidade e injuridicidade do PL nº 5.725, de 2016.

Sala da Comissão, em 6 de agosto de 2019.

Deputado GILSON MARQUES  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 5.725/2016, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Gilson Marques.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Alencar Santana Braga, Aureo Ribeiro, Clarissa Garotinho, Delegado Marcelo Freitas, Delegado Waldir, Diego Garcia, Eduardo Cury, Enrico Misasi, Fábio Trad, Geninho Zuliani, Gilson Marques, João Campos, João H. Campos, João Roma, Joenia Wapichana, José Guimarães, Júlio Delgado, Luizão Goulart, Marcelo Ramos, Margarete Coelho, Patrus Ananias, Paulo Eduardo Martins, Paulo Teixeira, Renildo Calheiros, Samuel Moreira, Sergio Toledo, Shéridan, Talíria Petrone, Angela Amin, Cássio Andrade, Chiquinho Brazão, Chris Tonietto, Delegado Pablo, Erika Kokay, Francisco Jr., Guilherme Derrite, Gurgel, José Medeiros, Júnior Bozzella, Lucas Redecker, Luiz Carlos, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Marcelo Freixo, Reginaldo Lopes, Rogério Peninha Mendonça, Sanderson, Sóstenes Cavalcante e Zé Silva.

Sala da Comissão, em 3 de outubro de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI  
Presidente