



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER DE PLENÁRIO À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.024, DE 2020, PELA COMISSÃO MISTA

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.204, DE 2020

Altera a Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, para prorrogar o prazo de vigência de medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da covid-19.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Delegado Pablo

I - RELATÓRIO

Em exame neste Plenário a Medida Provisória nº 1.024, de 31 de dezembro de 2020, que “Altera a Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, para prorrogar o prazo de vigência de medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da covid-19”.

A MP foi enviada à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 766, oriunda do Poder Executivo, tendo sido publicada no Diário Oficial da União – DOU também no dia 31/12/2020, momento a partir do qual entrou em vigor, com força de lei.

A Medida Provisória nº 1.024/20 possui três artigos.

O art. 1º promove alteração em dois dispositivos da Lei nº 14.034, de 2020: (i) no caput do art. 3º, estende até 31 de outubro de 2021 o período durante o qual, havendo cancelamento de voo, pode o transportador reembolsar o valor da passagem aérea, ao consumidor, em até doze meses; (ii) no § 3º do art. 3º, estende





CÂMARA DOS DEPUTADOS

até 31 de outubro de 2021 o período durante o qual o consumidor, desistindo de voar, tem direito de receber reembolso parcial (descontadas penalidades contratuais), em até doze meses, ou crédito integral correspondente ao do valor da passagem aérea, para ser usado em até dezoito meses.

O art. 2º revoga o § 9º do art. 3º da Lei nº 14.034, de 2020, que determinava o reembolso, em até sete dias, dos valores referentes às tarifas aeroportuárias ou de outros valores devidos a entes governamentais, pagos pelo adquirente da passagem e arrecadados por intermédio do transportador.

O art. 3º declara que a MP entra em vigor na data de sua publicação.

Na Exposição de Motivos - EM nº 00061/2020, do Ministério da Infraestrutura – MINFRA, assinada pelo Secretário-Executivo do Ministério da Infraestrutura Marcelo Sampaio Cunha Filho em 29 de dezembro de 2020, diz-se que o objetivo da MP é prorrogar até o fim de outubro de 2021 a validade de regras de reembolso e concessão de créditos aos passageiros no transporte aéreo, previstas na Lei nº 14.034, de 2020.

De acordo com S.Exa., a prorrogação tem fundamento no fato de as pessoas ainda terem dificuldade para planejar e realizar viagens aéreas, em virtude da continuidade da pandemia, e no quadro de fragilidade financeira experimentado pelas empresas aéreas, o qual, conforme aponta, ainda requer medidas de alívio ao fluxo de caixa.

O Secretário-Executivo do Ministério da Infraestrutura ressalta que, em dezembro de 2020, o movimento de passageiros no transporte aéreo doméstico correspondeu a apenas 65% do verificado no mesmo período de 2019; no transporte aéreo internacional, diz S.Exa., a situação foi ainda mais grave: somente 25% do movimento de dezembro de 2019 se repetiu em dezembro de 2020.

Explica S.Exa. que as empresas aéreas se deparam com custos fixos muito altos e margem de lucro pequena. Diante da queda da demanda na pandemia, crê ser necessário reduzir o impacto de compromissos financeiros que afetam o fluxo de caixa, sob pena de haver insolvências no setor, com efeitos disruptivos na oferta.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em relação aos passageiros, afirma que o volume de pedidos de crédito cresceu cinco vezes, o que demonstraria a importância da medida para a reorganização das viagens dos consumidores.

Em seguida, S.Exa. esclarece que a data de 31 de outubro de 2021 corresponde ao término da temporada de verão na indústria do transporte aéreo mundial, já tendo sido adotada pela Anac, em sua regulação, como data de encerramento das medidas de flexibilização econômica na pandemia.

Por fim, além de destacar a urgência e relevância da medida provisória, S.Exa. chama a atenção para a revogação do dispositivo da Lei nº 14.034, de 2020, que determina o reembolso, em até sete dias, dos valores referentes às tarifas aeroportuárias ou de outros valores devidos a entes governamentais, pagos pelo adquirente da passagem e arrecadados por intermédio do transportador. No seu julgamento, tal comando legal revelou-se difícil de implementar, como também teria sido difícil a fiscalização de seu cumprimento.

No prazo regimental, foram apresentadas 23 emendas à Medida Provisória nº 1.024, de 31 de dezembro de 2020. A descrição delas vai a seguir.

Nº	Autor	Descrição
1	Sen. Izalci Lucas	Estende, para 30 de abril de 2022, o período em relação ao qual são aplicáveis as regras emergenciais sobre reembolso e concessão de crédito ao consumidor no transporte aéreo, previsto no art. 3º, <i>caput</i> e §3º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020 (com a nova redação dada pela MPV 1.024/2020).





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nº	Autor	Descrição
2	Dep. Eduardo Cury	Altera o art. 6º da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, com o fim de: i) modificar a redação do art. 3º, VI, e do art. 7º, V, da Lei nº 6.009, de 26 de setembro de 1973, para incidir sobre passageiro do transporte aéreo o pagamento da tarifa de conexão; e ii) incluir §§2º e 3º ao art. 5º da mesma Lei, para autorizar as empresas aéreas a reter, do valor arrecadado com a tarifa de embarque, os custos administrativos e financeiros das operações de crédito dos cartões que estejam associadas a essa cobrança, e para definir que o valor a ser repassado aos operadores aeroportuários será equivalente ao arrecadado na data da compra da passagem aérea.
3	Dep. Eduardo Cury	Altera o art. 6º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, com o fim de modificar a redação do art. 3º, VI, e do art. 7º, V, da Lei nº 6.009, de 26 de setembro de 1973, para incidir sobre passageiro do transporte aéreo o pagamento da tarifa de conexão. (ver Emenda 2)
4	Dep. Eduardo Cury	Altera o art. 6º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, com o fim de incluir §§2º e 3º ao art. 5º da Lei nº 6.009, de 26 de setembro de 1973, para autorizar as empresas aéreas a reter, do valor arrecadado com a tarifa de embarque, os custos administrativos e financeiros das operações de crédito dos cartões que estejam associadas a essa cobrança, e para definir que o valor a ser repassado aos operadores aeroportuários será equivalente ao arrecadado na data da compra da passagem aérea. (ver Emenda 2).
5	Dep. Mauro Nazif	Altera o §3º, do art. 3º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020 (com a redação dada pela MPV 1.024/2020), para assegurar a não incidência de penalidades contratuais ao consumidor que, tendo desistido de voo com data de início no período entre 19 de março de 2020 e 31 de outubro de 2021, opte por receber reembolso.
6	Dep. Tiago Dimas	Altera o §6º, do art. 3º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, com o objetivo de ampliar para quinze dias a antecedência mínima exigida, em relação à data de embarque, para que o consumidor possa desistir da aquisição da passagem aérea sem que incida o disposto no §3º do mesmo artigo.
7	Dep. Enio Verri	Suprime o art. 2º da MPV 1.024/2020.
8	Dep. Hugo Leal	Acrescenta inciso X ao art. 26, da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, com o fim de disciplinar os mecanismos e os critérios de cobrança da tarifa de pedágio nos contratos de concessão das rodovias federais.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nº	Autor	Descrição
9	Dep. Rejane Dias	Estende, para 31 de dezembro de 2021, o período em relação ao qual são aplicáveis as regras emergenciais sobre reembolso e concessão de crédito ao consumidor no transporte aéreo, previsto no art. 3º, caput e §3º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020 (com a nova redação dada pela MPV 1.024/2020), e assegura ao passageiro o direito à remarcação da data da viagem, sem incidência de penalidades contratuais, desde que dentro do período/temporada originalmente contratados. (ver Emenda 1)
10	Dep. Júlio Delgado	Estende, para 31 de dezembro de 2021, o período em relação ao qual são aplicáveis as regras emergenciais sobre reembolso e concessão de crédito ao consumidor no transporte aéreo, previsto no art. 3º, caput e §3º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020. (ver Emendas 1 e 9).
11	Dep. Geninho Zuliani	Altera o §3º, do art. 3º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020 (com a redação dada pela MPV 1.024/2020), para assegurar a não incidência de penalidades contratuais ao consumidor que, tendo desistido de voo com data de início no período entre 19 de março de 2020 e 31 de outubro de 2021, opte por receber reembolso. (ver Emenda 5)
12	Sen. Fabiano Contarato	Acrescenta parágrafo ao art. 3º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, com o objetivo de reduzir pela metade o prazo para reembolso do valor relativo à compra da passagem aérea, para consumidores que tenham sessenta anos de idade ou mais, que sejam pessoas com deficiência ou que estejam acometidos por doenças graves, na forma definida em lei.
13	Sen. Fabiano Contarato	Suprime o art. 2º da MPV 1.024/2020. (ver Emenda 7)
14	Sen. Fabiano Contarato	Altera o §1º, do art. 3º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, com o objetivo de ampliar para vinte e quatro meses o prazo para utilização, pelo consumidor, dos créditos recebidos em substituição ao reembolso do valor da passagem aérea.
15	Sen. Fabiano Contarato	Altera o caput do art. 3º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020 (com a redação dada pela MPV 1.024/2020), para estabelecer que o prazo para o transportador realizar o reembolso do valor da passagem aérea, contado da data do voo cancelado, deve corresponder ao número de parcelas pactuadas com o consumidor para a aquisição do bilhete.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nº	Autor	Descrição
16	Dep. Pedro Vilela	Altera o art. 2º, da MPV 1.024/2020, com o fim de reestabelecer o revogado §9º, do art. 3º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, que prevê prazo de sete dias para reembolso dos valores referentes às tarifas aeroportuárias ou de outros montantes devidos a entes governamentais, que tenham sido pagos pelo adquirente da passagem e arrecadados por intermédio do transportador aéreo. (ver Emendas 7 e 13)
17	Sen. Weverton	Altera o §3º, do art. 3º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020 (com a redação dada pela MPV 1.024/2020), para assegurar a não incidência de penalidades contratuais ao consumidor que, tendo desistido de voo com data de início no período entre 19 de março de 2020 e 31 de outubro de 2021, opte por receber reembolso. (ver Emendas 5 e 11)
18	Dep. André Figueiredo	Altera o §3º, do art. 3º, da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020 (com a redação dada pela MPV 1.024/2020), para assegurar a não incidência de penalidades contratuais ao consumidor que, tendo desistido de voo com data de início no período entre 19 de março de 2020 e 31 de outubro de 2021, opte por receber reembolso. (ver Emendas 5, 11 e 17)
19	Dep. André Figueiredo	Altera o <i>caput</i> e os §§1º e 3º do art. 3º da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020 (com a redação dada pela MPV 1.024/2020), com o fim de: i) estender, para 31 de dezembro de 2021, o período em relação ao qual são aplicáveis as regras emergenciais sobre reembolso e concessão de crédito ao consumidor no transporte aéreo (<i>caput</i> e §3º); ii) reduzir para seis meses o prazo para reembolso do valor relativo à compra da passagem aérea (<i>caput</i>); iii) ampliar para trinta meses o prazo para utilização, pelo consumidor, dos créditos recebidos em substituição ao reembolso do valor da passagem aérea (§1º); e iv) assegurar a não incidência de penalidades contratuais ao consumidor que, tendo desistido de voo com data de início no período entre 19 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021, opte por receber reembolso (§3º). (ver Emendas 1, 9 e 10; 14; e 5, 11, 17 e 18)
20	Dep. Ossesio Silva	Acrescenta §9º ao art. 3º da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, para assegurar aos idosos prioridade no reembolso do valor devido por motivo de cancelamento de voo, na concessão de recebimento de crédito e na acomodação em outro voo. (ver Emenda 12).





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nº	Autor	Descrição
21	Dep. Ruy Carneiro	Acrescenta novo artigo 2º (que inclui art.1º-A à Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010) e altera a ementa da MPV 1.024/2020, com o fim de dispor sobre medidas emergenciais destinadas ao setor elétrico.
22	Dep. Ruy Carneiro	Acrescenta novo artigo 2º com o fim de assegurar a continuidade do pagamento do auxílio emergencial até 31 de outubro de 2021.
23	Dep. Felipe Carreras	Altera §§2º e 8º do art. 3º da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, para dispensar o transportador aéreo da obrigatoriedade de oferecer ao passageiro acomodação em outro voo próprio quando tiver sido interrompida a rota contratada, bem como para suspender a obrigação de prestar assistência material ou de oferecer acomodação em voo de terceiro ou em outra modalidade de transporte, nas hipóteses que especifica.

Ressalte-se que a MPV sob exame está sendo instruída perante o Plenário, em caráter excepcional, por força do parágrafo único do art. 2º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, em vigor enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da Covid-19.

Nesse contexto, passamos a proferir o parecer de Plenário, em substituição à Comissão Mista, no tocante à Medida Provisória nº 1.024, de 2020, e às emendas de comissão a ela apresentadas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

II. 1 – DA ADMISSIBILIDADE

II.1.1 – DO ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA





CÂMARA DOS DEPUTADOS

O art. 62, *caput*, da Constituição Federal, estabelece que a relevância e a urgência são hipóteses que autorizam o Presidente da República a adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

A Medida Provisória nº 1.024/20 foi editada em decorrência da continuidade das graves consequências da pandemia de coronavírus (covid-19) para a indústria da aviação civil e para os que são usuários diretos dela. De fato, em razão da chamada “segunda onda” da doença, que atingiu a maioria dos países e, mais especialmente, o Brasil, foram prorrogadas ou restituídas limitações a voos comerciais, domésticos e internacionais.

Devido às variantes agressivas do novo vírus, que surgiram no contexto da segunda onda, grande parte da população não retomou suas atividades normais, prolongando, em menor ou maior grau, condutas de isolamento ou distanciamento social. Diante dessa situação, a demanda brasileira por transporte aéreo de passageiros seguiu baixa e, nos primeiros meses de 2021, com destaque para fevereiro, março e abril, recuou a patamares verificados nos meses mais difíceis de 2020.

O quadro descrito, que ameaça a saúde financeira de todo um importante setor da economia, assim como o orçamento das famílias, justifica a prorrogação, pela MP nº 1.024/20, das medidas mitigatórias de dano contidas originalmente na MP nº 925/20. Consideram-se atendidos, assim, os requisitos de relevância e urgência.

II.1.2 – DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Não se verifica mácula quanto aos demais aspectos formais e materiais da constitucionalidade. Compete à União legislar privativamente sobre navegação aérea, trânsito e transporte (art. 22, X e XI, da CF) e, concorrentemente com Estados e o Distrito Federal, também sobre consumo (art. 24, V, da CF).





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Além disso, a matéria tratada na MPV em análise não se insere dentre as vedações estabelecidas no art. 62, §1º, e no art. 246, da Carta Magna. Também não viola as competências exclusivas do Congresso Nacional, nem as privativas de qualquer de suas Casas, previstas nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

No que tange à juridicidade, entendo que as disposições constantes da MPV são dotadas de abstração e generalidade, inovam o ordenamento jurídico e não contrariam qualquer princípio ou preceito da Lei Maior.

Por fim, a técnica legislativa empregada atende aos requisitos estabelecidos na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto às emendas apresentadas perante a Comissão Mista, considero que as de nº 8, 21 e 22 são inconstitucionais, porque afrontam o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.127, de acordo com a qual os congressistas não podem inserir, por meio de emendas parlamentares, matérias estranhas ao conteúdo original da MPV. Com efeito, a Emenda nº 8 se ocupa de regra aplicável a cobrança de pedágio em rodovia; a Emenda nº 21 cuida de isenção de tarifa de energia elétrica; a Emenda nº 22, por sua vez, trata do auxílio emergencial prestado a pessoas elegíveis durante a pandemia.

As demais emendas são constitucionais, jurídicas e têm boa técnica legislativa.

Sendo assim, sou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.024, de 2020, e das emendas a ela apresentadas, ressalvadas as emendas de nº 8, 21 e 22, que considero inconstitucionais.

II.1.3 – DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, estabelece em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas





CÂMARA DOS DEPUTADOS

orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Destaca-se que o período de calamidade pública, previsto no Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, foi encerrado em 31 de dezembro de 2020¹. Sendo assim, volta a ser exigida a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de todas as ações governamentais que acarretem aumento de despesa ou redução de receita.

A Exposição de Motivos EM nº 00061/2020 MINFRA, que acompanha a MPV nº 1024/2020, esclarece que as medidas propostas não implicam redução de arrecadação por parte do Governo Federal. Sob a ótica da despesa, também não vislumbramos quaisquer impactos dessa ordem no orçamento da União. Da análise da MPV observa-se, portanto, que esta não acarreta repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União, não havendo implicação orçamentária ou financeira.

Quanto às emendas apresentadas, verifica-se que:

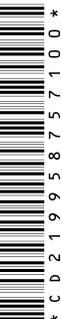
i) as de número 1 a 21 e 23, à semelhança da MPV, não acarretam repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União, não havendo implicação orçamentária ou financeira;

ii) a de número 22 garante a concessão do auxílio emergencial até 31 de outubro de 2021, no valor de R\$ 600,00. Nesse sentido, a emenda deveria estar acompanhada da estimativa de impacto e da correspondente de compensação (art. 125 e art. 126, inc. II, alínea “b” da LDO 2021²). No entanto, tanto a estimativa quanto a compensação não a acompanham, fato que leva a emenda a ser considerada inadequada e incompatível orçamentária e financeiramente.

Diante das razões expostas, nosso voto é no sentido de que:

¹ Com a pandemia de Covid-19, foi declarado estado de calamidade pública, consubstanciado no Decreto Legislativo nº 06/2020. Tal Decreto teve como resultado prático, conforme prevê o art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, a promoção da flexibilização de determinadas regras fiscais. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, foi conferido status constitucional à flexibilização das regras fiscais, inclusive com a ampliação, durante o período de calamidade pública, da flexibilização prevista no DL nº 06/2020.

² Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

I - a Medida Provisória nº 1024, de 2020, não acarreta repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União, não havendo implicação orçamentária ou financeira;

III – as emendas de número 1 a 21 e 23 não acarretam repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União, não havendo implicação orçamentária ou financeira;

II – a emenda de nº 22 não atende a legislação aplicável, sendo considerada incompatível e inadequada orçamentária e financeiramente;

II.2 – DO MÉRITO

A Medida Provisória nº 1.024/20 prorroga até 31 de outubro de 2021 o prazo de vigência de regras de cancelamento e reembolso aplicáveis a viagens aéreas durante a pandemia da covid-19, previstas no art. 3º da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020. Originalmente, esse prazo acabaria no dia 31 de dezembro de 2020, em face da expectativa de que, nessa altura, a doença já pudesse estar sob controle. Infelizmente, no entanto, a pandemia se mostrou mais duradoura, avançando com extrema gravidade pelo ano em curso.

A piora do quadro epidemiológico brasileiro nos meses iniciais de 2021 – e, conseqüentemente, das estatísticas do setor aéreo – sucede um cenário que já era muito ruim. De acordo com a Organização de Aviação Civil Internacional - OACI, em 2020, o tráfego aéreo de passageiros diminuiu cerca de 60% em comparação com o verificado em 2019, considerando tanto viagens domésticas como internacionais. Isso, afirma a OACI, representou uma perda financeira de 370 bilhões de dólares para as empresas.

A IATA³, por sua vez, apurou uma redução de quase 66% do volume de passageiros-quilômetros pagos transportados (RPK) entre suas companhias afiliadas. Abrindo o escopo das avaliações, a Organização Internacional do Turismo (UNWTO) estimou em 1.3 trilhão de dólares, mundo afora, a perda de receitas com a

³ Associação Internacional de Transporte Aéreo.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

exportação de serviços turísticos. Finalmente, para o Banco Mundial, 2020 trouxe contração da ordem de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial.

No cenário brasileiro, o ano passado também foi bastante difícil para a aviação comercial. A quantidade de passageiros transportados em voos internacionais com destino ou origem no País, em 2020, foi aproximadamente 73% inferior à apurada em 2019. Em relação aos voos domésticos, a queda, no mesmo período, foi de quase 50%.

Quando se imaginava que 2021 traria números diferentes dos de 2020, eis que as infecções em território brasileiro se multiplicaram, jogando por terra o otimismo em relação à retomada da normalidade nas atividades de transporte aéreo. Em recente divulgação da Abear⁴, diz-se que nos últimos três meses houve sucessivos encolhimentos da malha aérea no Brasil: fevereiro teve 61% dos voos regulares do período pré-crise; março, 49%; e abril, 35,7%.

Em face desse contexto, não resta dúvida a respeito da necessidade de se preservarem as regras excepcionais adotadas ainda em 2020, aplicáveis a cancelamentos de voo e reembolsos de valores de passagens aéreas. Trata-se de instrumento indispensável para assegurar o fluxo de caixa das empresas aéreas e, ao mesmo tempo, para garantir os direitos dos usuários dos serviços. Vale notar que, após a edição da MP 925/20, muitas dúvidas e discussões surgiram. Com o passar do tempo e a conversão da referida medida provisória na Lei nº 14.034, de 2020, a situação se pacificou, não havendo motivo para que a extensão da vigência das regras especiais a modifique.

Quanto à revogação do § 9º, do art. 3º, da Lei nº 14.034/2020, objeto do art. 2º da Medida Provisória nº 1.024/20, cabe dizer o seguinte. Esse dispositivo pretendia antecipar ao consumidor o reembolso da parcela do valor das passagens referente à tarifa aeroportuária, em caso de cancelamento do voo. Lembre-se que, ao adquirir o bilhete, o consumidor paga, no mesmo ato da compra, pelo serviço de transporte e, também, pelo uso da infraestrutura aeroportuária (tarifa de embarque).

4 Associação Brasileira das Empresas Aéreas.



* C D 2 1 9 9 5 8 7 5 7 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

As empresas aéreas recolhem o valor total e depois repassam à administração do aeroporto o que lhe é devido.

Pois bem. Enquanto o prazo de reembolso foi estabelecido em doze meses, o de devolução do valor tarifário pelo uso do aeroporto foi fixado em apenas sete dias, impedindo o processamento adequado das solicitações e criando, para as empresas aéreas, procedimentos díspares de reembolso, que geram custo adicional e induzem em erros. Não se deve esquecer, como citado na exposição de motivos que acompanha a MP nº 1.024/20, a dificuldade que a Administração Pública vinha tendo para fiscalizar o cumprimento do reembolso das tarifas de embarque.

Com respeito às emendas, cabe acentuar as que propuseram a ampliação do prazo de vigência das regras de cancelamento e reembolso aplicáveis a viagens aéreas durante a pandemia da covid-19, de 31 de outubro de 2021, conforme estabelecido na MP, para 31 de dezembro de 2021. De fato, quando da publicação da medida provisória em exame, ainda em dezembro de 2020, não se previa tal piora do quadro epidemiológico, cujos impactos foram e estão sendo sentidos pela indústria da aviação civil. Razoável, portanto, que se prorroguem as medidas excepcionais até o fim deste ano, quando, espera-se, a vacinação tenha atingido a maior parte dos brasileiros, permitindo a retomada da normalidade nas viagens aéreas.

Resta assinalar que, na condução dos trabalhos desta relatoria, recebemos sugestão, do Ministério da Infraestrutura, de inclusão no texto do PLV de autorização legislativa para a contratação de parceria público-privada para a administração de alguns aeroportos no Estado do Amazonas, todos eles qualificados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) como prioritários para investimentos nacionais e também já incluídos no Programa Nacional de Desestatização (PND), nos termos do Decreto nº 10.635, de 22 de fevereiro de 2021. Eis os aeroportos: Parintins, Carauari, Coari, Eirunepé, São Gabriel da Cachoeira, Barcelos, Lábrea, e Maués.

A autorização legislativa é necessária, nesse caso, posto que a modelagem econômico-financeira elaborada pela Secretaria de Aviação Civil (SAC) recomenda que se adote a modalidade de concessão patrocinada, na qual pelo





CÂMARA DOS DEPUTADOS

menos 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado advêm de contraprestação pecuniária da Administração Pública (nos termos do parágrafo 3º do Artigo 10 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004).

As infraestruturas aeroportuárias em caso, além de atenderem à demanda local por transporte aéreo, exercem uma função social vital para a região, que carece de infraestrutura de acesso, em virtude, inclusive, de suas características geográficas, como a dimensão dos municípios, baixa densidade demográfica e vasta ocupação territorial pela floresta Amazônica. A concessão patrocinada permitirá a realização de investimentos públicos indispensáveis e urgentes, dirigidos à gestão, modernização e manutenção desses pequenos aeroportos regionais. Sem tal providência, Estado e municípios continuarão a lidar com a difícil tarefa de estruturar projetos de adequação e expansão de tais aeroportos, sem os quais não conseguem obter recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC.

Tendo em vista a relação da proposta com o tema desta MPV – aviação civil – considero pertinente a sugestão apresentada, incorporando-a ao projeto de lei de conversão.

Acolho, também, sugestão que nos foi encaminhada no intuito de aperfeiçoar a redação do §3º, do art. 3º, da Lei nº 14.034, de 05 de agosto de 2020, de modo que a tornar claro que o reembolso dos créditos devidos ao consumidor que desistir da passagem com antecedência superior a sete dias em relação à data de embarque, na forma como já dispõe o referido dispositivo, deve ser efetuado pelo transportador aéreo.

Sob a mesma inteligência, faz-se oportuna a alteração proposta para o §7º do mencionado art. 3º, no sentido de expressamente reconhecer que o direito ao reembolso, ao crédito, à reacomodação ou à remarcação, negociado entre o consumidor e o transportador aéreo, deve ser considerado como novação, extinguindo o contrato de transporte original.

A mudança se justifica em razão de que o novo contexto introduzido pela Lei nº 14.034, de 05 de agosto de 2020, vem sendo equivocadamente





CÂMARA DOS DEPUTADOS

interpretado por alguns instituidores de arranjos de pagamento (“bandeiras” de cartões de crédito), e tem dado ensejo a prorrogações inadvertidas dos prazos habituais de solicitação de *chargebacks* ou cancelamento, de forma dissociada da intenção que norteou a dicção do §3º, do art. 3º, da referida Lei.

De fato, as passagens aéreas são geralmente comercializadas por meio de um cartão de crédito e, com isso, adiciona-se um elemento a mais de complexidade na relação consumidor-transportador. No sistema de *chargeback*, em eventual disputa de cobrança entre o titular do cartão de crédito e o estabelecimento comercial, em virtude da não entrega do produto adquirido e pago por meio de cartão de crédito, quando a solicitação é de cancelamento, normalmente o estabelecimento autoriza o débito do valor da transação diretamente de seus recebimentos futuros, caso tenha e somente se houver, tais recebíveis em sua agenda financeira futura, mantida junto à credenciadora do cartão de crédito.

No caso concreto, a adoção desse procedimento nas hipóteses previstas no §3º, do art. 3º, da Lei nº 14.034, de 05 de agosto de 2020, tem potencializado um risco que não era intencionado quando da edição do referido dispositivo, materializado na prorrogação desproporcional dos prazos dos *chargebacks*. Importante notar que inexistindo recebíveis na agenda financeira do estabelecimento comercial que possibilite o débito do referido *chargeback*, a instituição credenciadora arcará com os eventuais prejuízos em sua integralidade.

Desse modo, o que se pretende com a alteração inserida é, tão somente, tornar bem definidas as responsabilidades contratuais que permeiam a formação do novo negócio jurídico entabulado entre o consumidor e o transportador aéreo, sem que seus efeitos se irradiem para as instituições de pagamento e para demais estranhos a esse novo ajuste.

O objetivo, portanto, é melhor delinear a intenção já consubstanciada no texto atualmente vigente e conferir maior segurança jurídica a essas relações, de modo que a crise imposta pela pandemia seja plenamente resolvida de forma satisfatória entre consumidores e companhias aéreas, sem impactos para terceiros, incluindo o Poder Judiciário.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Finalmente, o Ministério da Infraestrutura e a Associação Nacional das Empresas Administradoras de Aeroportos – ANEEA sugeriram a este relator que o texto do PLV possibilitasse às concessionárias de aeroportos antecipar o pagamento das Contribuições Fixas ao Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC. Tais contribuições são previstas em contrato e correspondem a parcelas anuais do valor total da outorga, definido no leilão.

De acordo com os proponentes, a atual taxa de câmbio é muito favorável aos investidores estrangeiros, qualificação dos principais acionistas das sociedades de propósito específico (SPE) que controlam aeroportos sob concessão. Ora, sendo permitida a antecipação das contribuições, esses investidores podem tomar recursos a baixo custo no exterior e internalizá-los para a quitação das obrigações vincendas com a União, em reais.

Essa estratégia legal permitiria um alívio no fluxo de caixa das concessões aeroportuárias e proporcionaria ao governo federal uma receita extraordinária de aproximadamente R\$ 8 bilhões em 2021, via FNAC – Fundo Nacional de Aviação Civil, com provável redução de R\$ 1,1 bilhão da receita ordinária nos próximos dois anos. O balanço, portanto, seria extremamente favorável, tanto mais se for considerado o aumento recente de despesas com o combate aos efeitos da pandemia. Não se pode esquecer, ainda, que a União teria um ganho considerável pela redução de risco de não recebimento desses valores a serem antecipados, pois o setor atravessa gravíssima crise, não se sabendo ao certo quando haverá a esperada recuperação do movimento no transporte aéreo.

II.3 – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, pela Comissão Mista, votamos:

- a) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.024, de 2020;
- b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.024, de 2020, e das emendas a ela apresentadas perante a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Mista, com a ressalva das emendas nº 8, nº 21 e nº 22, consideradas inconstitucionais;

c) pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.024, de 2020, e, quanto às emendas apresentadas perante a comissão mista:

c.1) pela não implicação sobre as despesas ou receitas públicas das emendas de nº 1 a 21 e da emenda nº 23;

c.2) pela inadequação orçamentária e financeira da emenda nº 22;

d) no mérito:

d.1) pela aprovação da Medida Provisória nº 1.024, de 2020, e das emendas nº 1, nº 9, nº 10 e nº 19, acolhidas parcialmente ou integralmente, com o projeto de lei de conversão em anexo;

d.2) pela rejeição das demais emendas.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado Delegado Pablo





CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.024, DE 2020**

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2021

(Medida Provisória nº 1.024, de 2020)

Altera a Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, para prorrogar o prazo de vigência de medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da covid-19.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3º O reembolso do valor da passagem aérea devido ao consumidor por cancelamento de voo no período compreendido entre 19 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021 será realizado pelo transportador no prazo de 12 (doze) meses, contado da data do voo cancelado, observadas a atualização monetária calculada com base no INPC e, quando cabível, a prestação de assistência material, nos termos da regulamentação vigente.

.....
§ 3º O consumidor que desistir de voo com data de início no período entre 19 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021 poderá optar por receber reembolso, na forma e no prazo previstos no caput deste artigo, sujeito ao pagamento



* C D 2 1 9 9 5 8 7 5 7 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

de eventuais penalidades contratuais, ou por obter crédito, junto ao transportador, de valor correspondente ao da passagem aérea, sem incidência de quaisquer penalidades contratuais, o qual poderá ser utilizado na forma do § 1º deste artigo.

.....

§7º O direito ao reembolso, ao crédito, à acomodação ou à remarcação do voo previsto neste artigo independe do meio de pagamento utilizado para a compra da passagem, que pode ter sido efetuada em pecúnia, crédito, pontos ou milhas, sendo que a repactuação efetuada na forma dos §§1º e 3º deste artigo deve ser considerada novação contratual, nos termos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e em conformidade com a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor).

.....” (NR)

Art. 2º Nos termos do § 3º do Art. 10 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, fica a União autorizada a realizar contratação de parceria público-privada, para concessão patrocinada, precedida de licitação, dos seguintes empreendimentos públicos federais do setor aeroportuário, localizados no Estado do Amazonas:

- I - Aeroporto de Parintins, localizado no Município de Parintins;
- II - Aeroporto de Carauari, localizado no Município de Carauari;
- III - Aeroporto de Coari, localizado no Município de Coari;
- IV - Aeroporto de Eirunepé, localizado no Município de Eirunepé;
- V - Aeroporto de São Gabriel da Cachoeira, localizado no Município de São Gabriel da Cachoeira;
- VI - Aeroporto de Barcelos, localizado no Município de Barcelos;
- VII - Aeroporto de Lábrea, localizado no Município de Lábrea; e
- VIII - Aeroporto de Maués, localizado no Município de Maués.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 3º O pagamento, à União, de contribuições fixas previstas em contrato de concessão de infraestrutura aeroportuária federal poderá ser antecipado, nos termos deste artigo.

§ 1º Para o cálculo do valor presente das contribuições fixas vincendas a serem antecipadas, deverá ser utilizada exclusivamente a taxa vigente do fluxo de caixa marginal adotada pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para processos de revisão extraordinária aplicáveis ao respectivo contrato de concessão, acrescida de cinco pontos percentuais.

§ 2º O acréscimo a que se refere o §1º só será aplicável para a concessionária que optar por antecipar um mínimo de cinquenta por cento do valor total das contribuições fixas remanescentes.

§ 3º Os procedimentos e as condições para a antecipação de que trata este artigo serão definidos pelo Ministério da Infraestrutura.

Art. 4º Fica revogado o § 9º do art. 3º da Lei nº 14.034, de 2020.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado DELEGADO PABLO
Relator

