

# PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO ÀS EMENDAS DO SENADO FEDERAL AO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 5/2022 - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.089, DE 2021

## EMENDAS DO SENADO FEDERAL AO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 5/2022 - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.089, DE 2021

Altera a Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, para dispor sobre o transporte aéreo.

NOVA EMENTA: Altera as Leis nºs 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), 13.448, de 5 de junho de 2017, 11.182, de 27 de setembro de 2005, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre o transporte aéreo; e revoga dispositivos das Leis nºs 5.862, de 12 de dezembro de 1972, e 8.666, de 21 de junho de 1993.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado GENERAL PETERNELLI

### I - RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 1.089, de 2021, do Poder Executivo, foi aprovada pela Câmara dos Deputados, tendo sido a matéria remetida ao Senado Federal em 28 de abril de 2022. Naquela Casa, sofreu alterações de mérito, remetidas de novo à Câmara dos Deputados em 18 de maio de 2022, sob a forma de Emendas do Senado Federal ao PLV nº 5/2022, relativo à

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. General Peternelli

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226969228600>



Medida Provisória nº 1.089, de 2021, as quais são objeto de descrição neste Relatório.

A emenda nº 1 altera o art. 205 da Lei nº 7.565, de 1986, Código Brasileiro de Aeronáutica, para dispensar a autorização prévia de funcionamento de que trata o art. 1.134 do Código Civil, no caso de empresa estrangeira que explore serviço de transporte aéreo internacional.

A emenda nº 2 suprime o parágrafo 9º do art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005, que estabelece que é privativa e indelegável a competência da ANAC para regulamentar e conceder habilitação para praticantes de aerodesporto.

A emenda nº 3 acrescenta dispositivos à Lei nº 1.305, de 1974, para que a contribuição social para o ensino profissional aeronáutico, que hoje possui como destinação o Fundo Aeroviário, mantenha apenas 60% do arrecadado para esse fundo e passe a destinar 40% para o Serviço Social do Transporte – Sest e para o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Senat. Ademais, ao alterar o *caput* do art. 1º, suprime a referência a empresas privadas.

Também altera a Lei nº 5.989, de 1973, para somar, entre as fontes de receita do fundo aeroviário, 3% dos valores devidos como contrapartida à União das outorgas de infraestrutura aeroportuária, que hoje vão integralmente ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), vinculado à Secretaria Nacional de Aviação Civil.

E, por fim, altera a Lei nº 8.706, de 1993, para acrescentar entre as competências do Sest a promoção social do trabalhador em transporte aéreo, e acrescentar, nas competências do Senat, o apoio à aprendizagem do trabalhador em transporte aéreo. O sistema Sest e Senat atualmente tem como foco os trabalhadores em transporte rodoviário.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR



Em revisão no Senado Federal, o Projeto de Lei de Conversão nº 5, de 2022, recebeu 3 emendas que alteram o mérito da matéria, doravante analisadas.

A **emenda nº 1** (nº 102 no Senado Federal) vai ao encontro da intenção da MPV, qual seja, a desburocratização do setor, porquanto deixa claro que os requisitos dispostos no art. 1.134 do Código Civil não são aplicáveis para a atuação de empresa aérea estrangeira no País. Ressaltamos que a autorização para operar não será extinta, permanecendo essa atribuição com a Anac. Somos, portanto, favoráveis à proposta.

A **emenda nº 2** (nº 101, no Senado Federal) também é meritória. A nova atribuição da Anac – conferir habilitações aos aerodesportistas – não poderia ser realizada a contento, caso a Agência não tivesse a possibilidade de delegar o serviço. Vale lembrar que a atividade deverá ser realizada em centenas de municípios espalhados por todo o País, o que não é compatível com a estrutura funcional da Agência. Por fim, é importante dizer que a Anac terá competência de controlar e fiscalizar os serviços realizados indiretamente e que incluiu a matéria em sua agenda de regulação.

A **emenda nº 3** (nº 87 no Senado Federal), não deve ser acatada, por razões de mérito e de inadequação e incompatibilidade financeira e orçamentária.

Ao mérito, primeiro. A emenda altera o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.305, de 1974, dele retirando a menção a empresas privadas. Para facilitar o entendimento, elaboramos a seguinte tabela comparativa entre a redação atual do art. 1º do mencionado Decreto e o texto proposto pelo Senado Federal:

REDAÇÃO ATUAL DO DECRETO-LEI Nº 1305/1974	EMENDA DO SENADO FEDERAL
<i>Art. 1º As contribuições de que tratam o artigo 1º, do Decreto-lei nº 6.246, de 5 de fevereiro de 1944, e o artigo 24, da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, na remuneração decorrente do Decreto-lei nº 20, de 14 de setembro de 1966,</i>	<i>Art. 1º As contribuições de que tratam o art. 1º do Decreto-Lei nº 6.246, de 5 de fevereiro de 1944, e o art. 30 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, <b>arrecadadas das empresas públicas,</b> de economia mista e autárquicas, quer</i>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. General Peternelli  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226969228600>



<p><b>arrecadadas das empresas privadas, públicas, de economia mista e autárquicas, quer federais, estaduais ou municipais, de transporte aéreo regular, não regular, de táxi aéreo e de serviços aéreos especializados; de telecomunicações aeronáuticas; de implantação, administração, operação e exploração da infra-estrutura aeroportuária, e de serviços auxiliares; de fabricação, reparos e manutenção, ou de representação, de aeronaves, suas peças e acessórios, e de equipamentos aeronáuticos, serão destinadas à aplicação nas atividades ligadas ao ensino profissional aeronáutico de tripulantes, técnicos e especialistas civis, para os serviços de apoio a proteção à navegação aérea a infra-estrutura aeronáutica e a Aviação Civil em geral, a cargo do Ministério da Aeronáutica, de acordo com os <u>incisos III e IV do parágrafo único, do artigo 63, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelos Decretos-leis nºs 900 de 29 de setembro de 1969, e 991, de 21 de outubro de 1969.</u></b></p>	<p><i>federais, estaduais ou municipais, de transporte aéreo regular ou não regular, de táxi aéreo e de serviços aéreos especializados; de telecomunicações aeronáuticas; de implantação, administração, operação e exploração da infraestrutura aeroportuária e de serviços auxiliares; de fabricação, reparos e manutenção, ou de representação, de aeronaves, suas peças e acessórios, e de equipamentos aeronáuticos serão destinadas ao ensino profissional da aviação civil.</i></p>
---	--

A análise comparativa entre as redações permite concluir que foi suprimida a expressão “empresas privadas”, restando, tão somente, as contribuições “arrecadadas das empresas públicas”.

Com tal redação, as empresas privadas passariam a ser contribuintes do Senai, conforme reza o art. 2º, alínea a, do Decreto-Lei nº 6.246, de 1944, e não do SEST/SENAT, intento da Emenda.



Em outras palavras, a emenda não promoveu alteração na Lei nº 8.706, de 1993, para que as empresas do setor aéreo, como hodiernamente ocorre com as empresas de transporte rodoviário, passassem a ser contribuintes do SEST/SENAT.

Na verdade, a mudança feita no art. 7º da Lei nº 8.706, de 1993, com acréscimo de inciso VI, apenas prevê que ao SEST/SENAT seja destinada parte dos recursos arrecadados nos termos dos arts. 1º e 2º do Decreto-Lei nº 1.305, de 1974.

Ocorre que a redação dada pela emenda ao citado decreto exclui de seu universo, como se disse, as empresas privadas do setor aéreo. Em consequência, elas, simplesmente, não contribuiriam mais para o Fundo Aeroviário. Tampouco para o SEST/SENAT, como, imagina-se, era pretendido.

Note-se, ainda que, pela redação da emenda, ao SEST/SENAT foram dadas certas atribuições, mas não os recursos suficientes para o exercício delas.

Vale dizer, o SEST/SENAT receberia atribuições sem qualquer recurso para executá-las, posto que as empresas privadas não mais contribuiriam com o Fundo. Na prática, equivaleria a isentar as empresas privadas da arrecadação ao mencionado Fundo, criando, contudo, uma atribuição para um setor sem destinação do recurso.

Considerando que, nessa fase da tramitação da Medida Provisória nº 1.089/2021, impõe-se, apenas, a análise do texto do Senado ou do PLV aprovado na Câmara dos Deputados, não resta opção que não seja a rejeição da Emenda.

Passo à análise orçamentária.

Em tese, a proposta pretende destinar, para o SEST/SENAT, 40% das contribuições arrecadadas das empresas com ação no setor de transporte aéreo, excetuadas as privadas. Atualmente a totalidade de tais contribuições pertencem ao Governo Federal, sendo que 30% sujeitam-se à incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU), para livre utilização, e o restante, ou seja, 70%, são destinadas ao Fundo Aeroviário, administrado pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. General Peternelli

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226969228600>



A pretensão contida na emenda já havia sido rejeitada quando a MPV tramitou nesta Casa (EMP nº 3), tendo em vista sua inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira.

Agora o assunto volta a discussão, tendo sido apresentado, no Senado, como argumento para a adequação e compatibilidade da matéria, o fato de que os custos referentes ao ensino profissional aeroviário das empresas privadas passarão a constituir encargos do sistema SEST/SENAT. Sendo assim, haverá uma compensação, pois as despesas orçamentárias deixarão de existir para o governo federal.

A outra parte da compensação ocorrerá pelo repasse, para o Fundo Aeroviário, de 3% das receitas advindas de outorgas de infraestrutura aeroportuária pertencentes ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC).

Sob o nosso ponto de vista, temos os seguintes esclarecimentos a apresentar:

- 1) O PLV aprovado pelo Senado Federal exclui do caput do art. 1º do Decreto Lei nº 1.305/1974 a destinação, para a União, das contribuições efetuadas pelas empresas privadas com ação no setor de transporte aéreo. Tal exclusão reduzirá ainda mais o montante dos recursos que ingressarão nos cofres federais;
- 2) Os 40% dos recursos remanescentes - considerado como tais, pelo PLV do Senado, os decorrentes das contribuições efetuadas pelas empresas públicas, de economia mista e autárquicas - ao serem direcionados diretamente para o SEST/SENAT e ao não transitarem no Orçamento Federal, não estarão sujeitos à DRU, levando a uma perda de arrecadação para a União;
- 3) As despesas realizadas com recursos do Fundo Aeroviário estão sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira, para cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. Para se ter uma ideia, no exercício de 2021, dos R\$ 157,0 milhões arrecadados para destinação ao Fundo



Aeroviário<sup>1</sup>, foram empenhados apenas R\$ 2,0 milhões. Fato é que o PLV do Senado implicará diminuição efetiva de receitas da União e subtração da possibilidade de gerenciamento dos recursos disponíveis;

- 4) As despesas a serem realizadas com as receitas advindas de outorgas de infraestrutura aeroportuária pertencentes ao FNAC também se sujeitam à limitação de empenho e movimentação financeira, para cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. No exercício de 2021, dos R\$ 4,0 bilhões arrecadados<sup>2</sup>, foram empenhados apenas R\$ 4,7 milhões. Assim sendo, o repasse de 3% dessas receitas para o Fundo Aeroviário não afasta a inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira da matéria;
- 5) Receita considerável do Fundo Aeroviário advém da rentabilidade das aplicações financeiras (que foi de R\$ 135,2 milhões<sup>3</sup> em 2021) dos recursos arrecadados com as contribuições das empresas com ação no setor aéreo. A destinação dos recursos para o SEST/SENAT certamente reduzirá a rentabilidade dessas aplicações.

Ademais, a utilização dos recursos do Fundo Aeroviário obedece aos limites orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual - LOA, e, portanto, são submetidos ao processo orçamentário, sendo que, na emenda em quesito, não há previsão de os recursos passarem pelo citado fundo, de modo que haverá repasses diretos ao SEST e SENAT, com possível diminuição de receita na Conta Única, o que pode contrariar princípios orçamentários, tais como:

- i) do orçamento bruto;
- ii) da unidade;
- iii) da universalidade;

1 Fonte de Recursos 176, no âmbito da ANAC.

2 Fonte de Recursos 129, no âmbito do FNAC.

3 Fonte de Recursos 180, no âmbito da ANAC.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. General Peternelli

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226969228600>



iv) da unidade de tesouraria, inscritos nos arts. 2º e 6º da Lei nº 4.320/1964 e no § 5º do art. 165 da Constituição Federal ao prever permissão para que receitas públicas não transitem na Conta Única do Tesouro Nacional;

Por derradeiro, impende salientar que a proposta faz alterações na legislação atual para prever que 3% dos valores devidos como contrapartida à União em razão das outorgas de infraestrutura aeroportuária passem a compor as fontes de recursos para o Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC.

No entanto, essa solução pode contrariar a legislação orçamentária, uma vez que a vinculação de receitas é fator impeditivo (art 2º Decreto 1305/1974), indo de encontro ao art 134 da LDO 2022, que determina que vincular receita a despesa deve ter cláusula de vigência de 5 anos.

Por todo o exposto, mantemos nosso voto pela inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira da matéria.

Ante o exposto, pela Comissão Mista, votamos:

- a) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa de todas as Emendas do Senado Federal ao PLV nº 5, de 2022;
- b) pela não implicação financeira ou orçamentária em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública das Emendas nº 1 e nº 2 e pela inadequabilidade e incompatibilidade sob o aspecto orçamentário e financeiro da Emenda nº 3; e
- c) no mérito, pela APROVAÇÃO das Emendas nº 1 e nº 2 e pela REJEIÇÃO da Emenda nº 3.

Sala das Sessões, em            de            de 2022.

Deputado GENERAL PETERNELLI  
Relator

