

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N° 2.835, DE 2019

Altera a Lei N° 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional da Aviação Civil (Anac), para dispor sobre a taxa de fiscalização da aviação civil.

Autor: Senador ÂNGELO CORONEL

Relator: Deputado FELIPE RIGONI

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, oriundo do Senado Federal (PL 2.835/2019), altera a Lei N° 11.182/05, a fim de disciplinar novos valores para a Taxa de Fiscalização da Aviação Civil. O faz através de disponibilização de anexo no qual consta nova compatibilização de valores da taxa de fiscalização. Ainda, dispõe que a ANAC, em juízo regulatório, pode cobrar valores menores do que os estipulados pelo anexo III da lei que se altera.

Relata o autor que a iniciativa é relevante na medida em que as vigentes taxas de fiscalização para o serviço de homologação de aeronaves inviabiliza o desenvolvimento do segmento de aeronaves experimentais. Elenca, ainda, que os regulados não recolhem a taxa de fiscalização em epígrafe justamente pelo seu caráter oneroso e confiscatório.

Ainda, dispõe que a taxa cobrada não pode obstar o desenvolvimento e crescimento do segmento. A matéria posta à revisão constitucional desta Casa restou distribuída às Comissões de Viação e Transportes, onde obteve parecer pela aprovação, Finanças e Tributação (mérito e admissibilidade), comissão na qual a proposta foi aprovada, com emenda, e Constituição e Justiça e de Cidadania. No prazo regimental, foram apresentadas 10 emendas. É o nosso relatório.



II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições, nos moldes do art. 32, inciso IV, alínea “a” do RICD. Ao teor da constitucionalidade, detém a União competência concorrente para legislar sobre direito tributário, ao que dispõe o art. 24, inciso I da CFRB/88. A matéria da proposição original e da emenda aprovada na CFT é, portanto, constitucional.

Quanto à juridicidade, a matéria da proposta original e da emenda, em quaisquer de seus conteúdos, em nada contrariam as normas e princípios gerais do direito brasileiro e amoldam-se ao ordenamento jurídico, sendo dotadas de abstração, generalidade, inovação e coercibilidade. A técnica legislativa, também, não merece reparos.

Como anotado, no prazo regimental, foram apresentadas 9 emendas saneadoras e 1 emenda substitutiva saneadora. As emendas 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8 possuem conteúdo idêntico e visam suprimir o art. 4º do Projeto de Lei N° 2.835, de 2019, cuja redação provém da emenda aprovada na Comissão de Finanças e Tributação. Argui-se que a não exigência de contrato de trabalho para as operações não regulares da aviação civil contraria o disposto no art. 7º da Constituição Federal¹. As emendas, 3, 9 e a subemenda saneadora, de argumentação idêntica às demais emendas, visam reformar a redação do atual art. 4º, sob o alegação de que a contratação via CLT é exigência constitucional.

Sobre o tema, é notório que a Constituição Federal de 1988 privilegia a esfera de proteção social aos trabalhadores e enrobustece a proteção constitucional à relação de emprego, contida nos princípios da dignidade da pessoa humana, valorização social do trabalho, bem-estar individual e coletivo, da justiça social, não discriminação e da igualdade. Significa que a proteção ao trabalho é direito fundamental social, que reverbera, no texto constitucional, nos arts. 1º, III e IV; 3º, I,

¹ “A emenda aprovada pela CFT, portanto, visa, de forma *inconstitucional*, permitir que a contratação de aeronautas se dê por meio de contrato de natureza jurídica comercial nas modalidades de aviação consideradas como ‘não regulares’, entre elas a aviação agrícola, o táxi aéreo e o transporte aeromédico de remoção, tecidos e órgãos. Trata-se de dispositivo *inconstitucional*, à luz do art. 7º da Constituição, ao tratar como relação contratual o que é, e sempre foi, relação de emprego, visto que presente a subordinação, intrínseca ao vínculo entre empregador e empregado, e fere, diretamente, também, o art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, que define que considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.” – Emendas saneadoras 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8 – [link](#).



* c d 2 2 1 5 0 2 5 0 8 6 0 *

II, III e IV; 4º, II; 5º, caput e § 2º; 6º; 7º, caput, incisos e parágrafo único; 8º até 11; 170, caput e incisos III, VI e VII; e 193.

Vale dizer que há a presunção e prevalência de vínculo de emprego na ordem constitucional inaugurada pela CFRB/88. Contudo, em que pese o extenso sistema de proteção das liberdades, entende-se que o novo arranjo propiciado pelo consolidado do projeto não representa precarização do trabalho, retrocesso social, afronta à função social do trabalho ou ofensa à Constituição. Em verdade, o pretendido visa prover nova espécie contratual para melhor alocação da força de trabalho, com evidentes ganhos de eficiência, em proveito de todas as partes envolvidas.

É que, também, a interpretação da Constituição não se realiza em retalhos, mas sim por meio da interpretação sistemática, de modo que o significado da norma é extraído através da integralidade do texto Constitucional. Veja-se que os valores do trabalho e da livre iniciativa são intimamente ligados. Não se limita um em detrimento do outro e vice-versa, sendo, portanto, dispositivos de convivência harmônica, sistemática e compatibilizada². O excerto do projeto impugnado pelas emendas fortalece a busca pelo emprego e valoriza o trabalho, pois desburocratiza relações contratuais, reduz custos de transação e provém eficiência às atividades do setor³. É o entendimento jurisprudencial e doutrinário prevalecente⁴:

“Deveras, no âmbito brasileiro, a livre iniciativa representa algo maior: um dos fins de nossa estrutura política e princípio norteador do sistema econômico. Trata-se de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, nacão que adotou a economia de mercado (capitalismo) como regime político-econômico nacional, desde que consoante os ditames do Estado Democrático de Direito, da dignidade da pessoa humana e da justiça social.”

Cabe rememorar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal, em recente julgamento, concluiu pela constitucionalidade da Lei do Salão Parceiro, regime jurídico pelo qual o salão contratava profissional do ramo de beleza através de contrato civil, sem qualquer repercussão trabalhista. É juízo do Poder Legislativo, portanto, efetuar a escolha quanto à autonomia negocial fornecida ao setor e os

² GRAU, Eros Roberto. Ensaio e Discurso sobre a interpretação/aplicação do direito. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

³ ADPF 324; RE 958.252/MG.

⁴ Voto Min. Luiz Fux, ADIN 5625.



arranjos contratuais do segmento, balizado pela livre iniciativa, valor social do trabalho, interesse público e demais direitos constitucionais pertinentes. Ou seja, a modalidade de contratação por meio de carteira de trabalho não é exigência constitucional. De outra sorte, seria tenebroso imaginar que os valores do trabalho e da livre iniciativa anotados na Lei Maior tenderiam a promover guerra de classes e descompasso entre produção e trabalho, princípios que, na verdade, reforçam um ao outro, em caminhada sinérgica.

Além disso, em outra oportunidade, também recente, posicionou-se a Corte Maior pela legitimidade nas inúmeras conformações empresariais proporcionadas pela lei, de modo que se reconheceu que a Constituição não visa engessar a produção, as atividades econômicas e as escolhas do legislador na elaboração de marcos legais. É dizer que o constituinte, inteligente nas disposições, considerando as cláusulas da razão e proporção, exigiu ônus argumentativo, tutela de outro direito constitucional ou vulnerabilidade a ser suprida pelo Estado para restringir a liberdade de profissão e a livre iniciativa de terceiros⁵. E em acórdão semelhante que abordou controvérsia semelhante à suscitada pelas emendas, relativo à terceirização e ao vínculo meramente comercial⁶:

Direito do Trabalho. Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória da Constitucionalidade. Transporte rodoviário de cargas. Lei 11.442/2007, que previu a terceirização da atividade-fim. Vínculo meramente comercial. Não configuração de relação de emprego. 1. A Lei nº 11.442/2007 (i) regulamentou a contratação de transportadores autônomos de carga por proprietários de carga e por empresas transportadoras de carga; (ii) autorizou a terceirização da atividade-fim pelas empresas transportadoras; e (iii) afastou a configuração de vínculo de emprego nessa hipótese. 2. É legítima a terceirização das atividades-fim de uma empresa. Como já foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, a Constituição não impõe uma única forma de estruturar a produção. Ao contrário, o princípio constitucional da livre iniciativa garante aos agentes econômicos liberdade para eleger suas estratégias empresariais dentro do marco vigente (CF/1988, art. 170).

A proteção constitucional ao trabalho não impõe que toda e qualquer prestação remunerada de serviços configure relação de emprego (CF/1988, art. 7º). Precedente: ADPF 524, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. 3. Não há inconstitucionalidade no prazo prescricional de 1 (um) ano, a contar da ciência do dano, para a propositura de ação de reparação de danos, prevista no art. 18 da Lei 11.442/2007, à luz do art. 7º, XXIX, CF, uma vez que não se trata de relação de trabalho, mas de relação comercial. 4. Procedência da ação declaratória da constitucionalidade e improcedência da ação

⁵ ADIN 5337.

⁶ ADIN 3961.



direta de inconstitucionalidade. Tese: “1 – A Lei 11.442/2007 é constitucional, uma vez que a Constituição não veda a terceirização, de atividade-meio ou fim. 2 – O prazo prescricional estabelecido no art. 18 da Lei 11.442/2007 é válido porque não se trata de créditos resultantes de relação de trabalho, mas de relação comercial, não incidindo na hipótese o art. 7º, XXIX, CF. 3 – Uma vez preenchidos os requisitos dispostos na Lei nº 11.442/2007, estará configurada a relação comercial de natureza civil e afastada a configuração de vínculo trabalhista”.

Superada as discussões acerca da inconstitucionalidade, necessário destacar que não é a CCJC o foro adequado para se discutir o mérito da emenda aprovada na CFT, cabendo à Comissão a análise, apenas, da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da emenda e do projeto, fatos com os quais não é possível discordar. Assim, é impossível que a CCJC efetue análise de mérito, como intentam as emendas supostamente saneadoras apresentadas, haja vista que não há inconstitucionalidade a ser sanada. Significa que as emendas, ora saneadoras, possuem a verdadeira intenção de dispor sobre o mérito da proposta, desconsiderando que duas comissões pertinentes já apresentaram parecer favorável ao projeto. Como se desenvolveu, não há vício de constitucionalidade formal ou material na proposta, o que confere às emendas o caráter antirregimental e antijurídico.

Cabe ao Poder Legislativo reafirmar, ademais, que as disposições da Constituição que visam garantir o “progresso”⁷ o efetivem de modo inconteste, ao passo que o progresso não é proporcionado pelo estatismo burocrata-paternalista, e sim costurado pela sociedade⁸, sob auspício do fundamento do Estado Democrático de Direito - a livre iniciativa - bem como sob as garantias da ordem econômica, que a repete, em conjunto à livre concorrência e proteção ao consumidor, que é passível de efetivação, por exemplo, a partir da melhora na prestação dos serviços, nos ganhos de eficiência e distribuição alocativa. São essas razões que nos levam a concluir pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de

⁷ “E não há, estejamos certos, nenhum elenco de liberdades e de garantias individuais que resistir possa ao novo Leviathan verde e amarelo que a carta de 1988 está nutrindo – não no seu Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – mas no que o sucedem, organizando um Estado grande, caro, pesado e intervintivo.” (“O Estado e a economia na Constituição de 1988”, in [Revista de Informação Legislativa](#), n. 102).

⁸ “Estamos ameaçados de ser permanentemente espartilhados num modelo que já nasce ultrapassado e congelado; curiosamente, tudo em nome de um “progressismo”, que de progresso só tem o étimo, pois se alguma preocupação de progresso se pode conceder a esse “progressismo”, ficou apenas no distributivismo social, como se este fosse possível e, se possível, sustentável, sem o desenvolvimento econômico e tecnológico que o lastreie e, sobretudo, sem o estímulo que nasce e prospera na livre competição.” (“O Estado e a economia na Constituição de 1988”, in [Revista de Informação Legislativa](#), n. 102).



* CD221502508600*

PRL n.2

Apresentação: 06/12/2022 12:35:18.250 - CCJC
PRL 2 CCJC => PL 2835/2019

Lei N° 2.835, de 2019, e da emenda apresentada na CFT e pela constitucionalidade, injuridicidade, antiregimentalidade e boa técnica legislativa das emendas apresentadas nesta Comissão.

Deputado FELIPE RIGONI

RELATOR



* c d 2 2 1 5 0 2 5 0 8 6 0 0 *



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221502508600>