

COMISSÃO DA AMAZÔNIA E DOS POVOS ORIGINÁRIOS E TRADICIONAIS

PROJETO DE LEI Nº 539, DE 2024

Apensados: PL nº 4.715/2023, PL nº 1.007/2024 e PL nº 1.435/2024

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que institui o Código Brasileiro de Aeronáutica, para estabelecer hipóteses de autorização da realização de serviços aéreos de transporte doméstico por empresas sul-americanas na Amazônia Legal.

Autora: Deputada CRISTIANE LOPES

Relator: Deputado DEFENSOR STÉLIO DENER

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe visa alterar a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que institui o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), para estabelecer hipóteses de autorização da realização de serviços aéreos de transporte doméstico por empresas sul-americanas na Amazônia Legal.

Para tanto, o projeto prevê que as empresas sul-americanas de transporte aéreo que estejam autorizadas a operar serviços de transporte aéreo internacional no Brasil poderão prestar também os serviços aéreos de transporte público doméstico, exclusivamente em rotas que tenham como origem ou destino aeroportos localizados dentro da região da Amazônia Legal, desde que atendam aos requisitos estabelecidos pela autoridade aeronáutica brasileira.

Além disso, o projeto também dispõe que a composição da tripulação desses voos será a mesma estabelecida para o serviço aéreo internacional, na forma definida no CBA.



Encontram-se apensados ao projeto de lei em tela as seguintes proposições:

- PL nº 4.715/2023, de autoria do Senado Federal, que altera o Código Brasileiro de Aeronáutica, para permitir o transporte aéreo doméstico, com origem ou destino na Amazônia Legal, por empresas estrangeiras;
- PL nº 1.007/2024, de autoria do Deputado Maurício Carvalho, que altera o Código Brasileiro de Aeronáutica e a Lei nº 13.475, de 2017, que “dispõe sobre o exercício da profissão de tripulante de aeronave, denominado aeronauta; e revoga a Lei nº 7.183, de 5 de abril de 1984”, para permitir a prestação de serviço aéreo doméstico por empresa estrangeira, na região da Amazônia Legal; e
- PL nº 1.435/2024, de autoria do Deputado Lucio Mosquini, que altera o Código Brasileiro de Aeronáutica, para estabelecer a autorização da realização de serviços aéreos de transporte doméstico por empresas estrangeiras em operações de cabotagem.

Os projetos foram distribuídos às Comissões de Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Viação e Transportes e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD).

A apreciação das proposições é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é o de prioridade, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso II, ambos do RICD.

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos projetos, nesta Comissão. Entretanto, durante a discussão da matéria, foram apresentadas sete emendas nesta Comissão ao Substitutivo apresentado em 20 de junho de 2024.

As Emendas nºs 1 e 2 propõem que a autoridade de aviação civil poderá autorizar empresa sem sede administrativa no País a prestar serviços de transporte aéreo doméstico em rotas aéreas com origem ou destino



dentro da área da Amazônia Legal, desde que observe o disposto no art. 6º da Lei nº 13.745, de 28 de agosto de 2017.

As Emendas nºs 3 e 6 dispõem que a empresa sem sede administrativa no País que consiga autorização para prestar serviços de transporte aéreo doméstico em rotas aéreas com origem ou destino dentro da área da Amazônia Legal será obrigada a cumprir uma cota de 50% de tripulação nacional brasileira, conforme regulamentação de autoridade competente.

As Emendas nºs 4 e 7 pretendem definir que a empresa sem sede administrativa no País que consiga autorização para prestar serviços de transporte aéreo doméstico em rotas aéreas com origem ou destino dentro da área da Amazônia Legal seja obrigada a cumprir as regras trabalhistas à tripulação estrangeira e nacional de forma igualitária, protegendo a saúde e evitando a fadiga dos tripulantes.

A Emenda nº 5 propõe que a empresa sem sede administrativa no País que consiga autorização para prestar serviços de transporte aéreo doméstico em rotas aéreas com origem ou destino dentro da área da Amazônia Legal seja obrigada a prestar todas as assistências materiais devidas ao consumidor, desenvolver canal de atendimento telefônico e digital exclusivo, em português, para brasileiros e se cadastrar nos órgãos governamentais de resolução de conflitos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto de lei em análise objetiva alterar a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que institui o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), para estabelecer hipóteses de autorização da realização de serviços aéreos de transporte doméstico por empresas sul-americanas na Amazônia Legal.



Encontram-se apensados ao projeto de lei em exame o PL nº 1.435, de 2024, o PL nº 4.715, de 2023, e o PL nº 1.007, de 2024, que possuem objetivos bastante semelhantes ao da proposição em precedência.

Nesse quadro, o projeto em precedência prevê que as empresas sul-americanas de transporte aéreo que estejam autorizadas a operar serviços de transporte aéreo internacional no Brasil poderão prestar também os serviços aéreos de transporte público doméstico, exclusivamente em rotas que tenham como origem ou destino aeroportos localizados dentro da região da Amazônia Legal, desde que atendam aos requisitos estabelecidos pela autoridade aeronáutica brasileira.

Somos inteiramente favoráveis às proposições em exame, pois reconhecemos os desafios logísticos enfrentados na região devido à precariedade da infraestrutura existente, em um ambiente caracterizado pela vasta extensão territorial e pela ocupação rarefeita, com amplas áreas florestais.

A notória escassez de rodovias pavimentadas e a precariedade das existentes, que muitas vezes ficam intransitáveis durante a estação chuvosa, prejudicam o desenvolvimento econômico e social das comunidades, dificultando o acesso a serviços básicos e o escoamento eficiente da produção local.

Diante das dificuldades com o transporte terrestre, o transporte aquaviário sempre se destacou como o modal mais viável e eficiente na região, com destaque para os rios Amazonas, Solimões e Madeira, que oferecem alternativa natural para a movimentação de pessoas e mercadorias. Com o agravamento das mudanças do clima e a falta de investimento na manutenção do calado e do balizamento das hidrovias, entretanto, o transporte hidroviário também tem se mostrado insuficiente para garantir a conectividade da região.

Nesse cenário, o transporte aéreo ganha relevância na missão de superar as barreiras impostas, proporcionando alternativa rápida e eficaz para o deslocamento de pessoas e o transporte de mercadorias, especialmente em áreas remotas e isoladas. A agilidade e a abrangência do transporte aéreo



são, portanto, elementos essenciais para a integração e o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal.

Tendo em vista a apensação posterior do PL nº 4.715, de 2023, de autoria do Senado Federal, observamos que o objetivo dessa proposição tem o mérito coincidente com as demais proposições já analisadas, pretendendo também permitir as operações das empresas áreas na Amazônia Legal. Esse apensado também faz referência ao § 2º do art. 6º Lei do Aeronauta (Lei nº 13.475/2017), dispensando as empresas estrangeiras aqui tratadas do cumprimento da obrigação de manter quadro de tripulantes composto por brasileiros natos ou naturalizados, com contrato de trabalho regido pela legislação brasileira.

Entendemos que é necessária a presença de tripulantes nacionais. Por outro lado, temos a convicção de que a obrigação da contratação de aeronautas somente brasileiros irá desestimular as empresas sem sede administrativa no País a prestar os serviços de transporte aéreo doméstico no Brasil, dificultando o atendimento das populações locais, que é o escopo de todos os projetos. Nesse sentido, foram apresentadas emendas que oferecem solução intermediária mais adequada.

Neste ponto do voto, então, passamos à análise das sete emendas apresentadas nesta Comissão ao Substitutivo apresentado por mim em 20 de junho de 2024.

De início somos pela aprovação das Emendas nºs 3 e 6 e pela rejeição das Emendas nºs 1 e 2.

Como exposto, entendemos que é necessária a presença de tripulantes nacionais. Concordamos com os autores das Emendas nºs 3 e 6 no sentido de que esses profissionais têm conhecimento profundo do ambiente em que operam, como as regulamentações e os procedimentos específicos do País, além do domínio do idioma e da cultura locais. Assim, tal fato é fundamental para assegurar a segurança e a eficiência das operações aéreas, pois eles estão familiarizados com as condições geográficas, meteorológicas e infraestruturas locais.



Por outro lado, temos a convicção de que a obrigação da contratação de aeronautas somente brasileiros, natos ou naturalizados, como propõem as Emendas nºs 1 e 2, irá desestimular as empresas sem sede administrativa no País a prestar serviços de transporte aéreo doméstico em rotas aéreas com origem ou destino dentro da área da Amazônia Legal, tornando inócuo o objeto do Projeto e do Substitutivo.

Quanto à Emenda nº 5, que propõe que a empresa sem sede administrativa no País que consiga autorização para prestar serviços de transporte aéreo doméstico em rotas aéreas com origem ou destino dentro da área da Amazônia Legal seja obrigada a prestar assistência ao consumidor, desenvolver canal de atendimento telefônico e digital exclusivo, em português, para brasileiros e se cadastrar nos órgãos governamentais de resolução de conflitos, entendemos ser a sugestão bastante pertinente, pois precisamos zelar pelo atendimento digno dos passageiros.

Em relação às Emendas nºs 4 e 7, aborda-se nelas a questão da aplicabilidade uniforme da legislação pátria trabalhista aos brasileiros e estrangeiros em serviço nas aeronaves. Trata-se de questão de elevada indagação jurídica, que desafia constantemente o entendimento de nossos tribunais, sendo necessário, frequentemente, para a correta aplicação da norma jurídica, o manejo de legislações internas específicas, de legislação estrangeira e de normas de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, além do exame de situações concretas deduzidas diretamente da realidade de cada caso.

Observe-se que teremos uma empresa estrangeira que contratará brasileiros e estrangeiros para prestar serviços de transporte aéreo no Brasil. Desenham-se as seguintes situações:

1) o voo tem origem no estrangeiro e transcorre quase que totalmente no exterior, com um pequeno trecho de pouso e decolagem domésticos;

2) o voo tem origem no estrangeiro e transcorre quase totalmente em território nacional, com um ou vários trechos de pouso e decolagem domésticos;



3) o voo tem origem no exterior e transcorre em partes semelhantes no estrangeiro e no território brasileiro, com pouso e decolagens domésticas; ou

4) O voo é operado integralmente em território nacional, com pousos e decolagens domésticas somente.

Cada situação descrita acima impõe-nos uma abordagem distinta. Some-se a isso o fato de que a empresa estrangeira poderá, de forma a cumprir a cota mínima:

a) contratar brasileiros residentes no exterior (são muitos brasileiros vivendo nos países vizinhos) para trabalhar nas aeronaves;

b) contratar, no exterior, brasileiros residentes no Brasil (há muitas cidades fronteiriças estrangeiras onde vivem brasileiros) para trabalhar em voos domésticos em solo brasileiro.

Essas situações desafiam a aplicação dos institutos do Direito Internacional Privado, ferramenta que se concentra nas questões que surgem entre indivíduos, empresas ou outras entidades privadas, suscitando a gestão de uma diversidade de ordenamentos jurídicos diante de um fato transnacional, de modo a disciplinar (i) a escolha da lei; (ii) a determinação da jurisdição e (iii) o reconhecimento e execução de decisões estrangeiras.

Entre os institutos do Direito Privado relacionados ao tema, lembremos, de início, a Lei do Pavilhão ou da Bandeira, albergada na Convenção de Havana – também conhecida como Código de Bustamante e que foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 18.871/1929 –, a qual dispõe que as relações de trabalho da tripulação de navios regem-se pelas leis do local da matrícula da embarcação: “As obrigações dos oficiais e gente do mar e a ordem interna do navio subordinam-se à Lei do Pavilhão” (art. 281 do Código de Bustamante). O art. 282 do Código de Bustamante expressamente manda aplicar as disposições do capítulo relativo à tripulação dos navios também às aeronaves.

Acrescente-se a isso o fato de que os aeronautas obedecem interna e externamente a normas próprias, determinadas pelas Convenções Internacionais sobre matéria aeronáutica; pela Lei nº 7.565/86 (Código



Brasileiro de Aeronáutica – CBA); pela Lei nº 13.475/17 (Nova Lei do Aeronauta); pela legislação complementar expedida pela Agência Nacional de Aviação Civil -Anac - (ex.: Regulamento Brasileiro de Aviação Civil – RBAC); pelas Convenções Coletivas de Trabalho (CCT) específicas da categoria (CCT da aviação regular, CCT do táxi aéreo e CCT da aviação agrícola); residualmente pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); e por normativas operacionais internas emitidas pelas empresas de aviação e por operadores de aeronaves.

Desse modo, a abordagem do tema pelos tribunais envolve o manejo de um aparato jurídico sofisticado para lidar com os tópicos que emergem principalmente das questões trabalhistas decorrentes de reclamações dos trabalhadores brasileiros. A título de exemplo, os tribunais brasileiros têm afastado a Lei do Pavilhão no caso de trabalhadores em cruzeiros marítimos, quando ocorre a hipótese, denominada pela doutrina e pela jurisprudência, de “bandeira de favor”. Afasta-se também a Lei do Pavilhão pela aplicação da teoria da sede do fato ou do centro jurídico da gravidade (*most significant relationship*, do direito norte-americano). Afasta-se ainda a Lei do Pavilhão, em favor da aplicação da lei brasileira, quando for mais favorável que a legislação territorial. Tais teorias apontam o direito material a ser aplicado ao problema subjacente ao fato misto, ou seja, aquele que ocorre em diversos países.

Enfim, há uma série de possibilidades que precisam ser sopesadas de acordo com o caso concreto.

Essas observações nos remetem também ao fato de que a imposição de normas trabalhistas à tripulação estrangeira e nacional de maneira uniforme implica que a empresa estrangeira deverá impor ao trabalhador estrangeiro, contratado no estrangeiro, a legislação brasileira. Isso pode ocasionar grave insegurança jurídica, pois a empresa estrangeira poderá estar também obrigada pela lei de seu país a observar a lei de origem, de nacionalidade ou de domicílio do trabalhador. Tememos que esse conflito de jurisdições e de legislações carreará tal nível de insegurança jurídica que poderá inviabilizar a operação área de que tratam os projetos e as emendas.



Nosso entendimento é que já temos um conjunto de leis e tratados internacionais dispendo sobre o conflito de leis no espaço e que, por prudência, devemos deixar esse ordenamento já existente ser aplicado aos casos concretos, colhendo da realidade que emergirá de eventuais conflitos os dados necessários para preencher, no futuro, as lacunas que se verificarem.

Em relação ao gerenciamento da fadiga dos tripulantes, que antes de tudo, diz respeito à segurança das operações aéreas, no Brasil aplica-se o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 117. Nosso Substitutivo, ao alterar a Lei nº 11.182, de 2005, deixa expresso que a empresa sem sede no País se sujeita às normas de regulação aplicáveis aos serviços de transporte aéreo doméstico. Essa providência, temos certeza, já contempla a preocupação das emendas nesse ponto.

As considerações expostas nos levam ao entendimento de que as emendas nºs 4 e 7 devem ser rejeitadas.

Em vista do exposto, somos pela aprovação das Emendas nºs 3, 5 e 6 e pela rejeição das Emendas nºs 1, 2, 4 e 7.

Assim, por concordarmos com o mérito principal das quatro proposições em análise e das Emendas ESB nºs 3, 5 e 6, e tendo em vista a necessidade de fazer adequações relevantes, propomos aprovar a matéria por meio de um Substitutivo.

Em vista do exposto, no que cabe a esta Comissão analisar, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 539, de 2024, e de seus apensados, o Projeto de Lei nº 4.715, de 2023, o Projeto de Lei nº 1.007, de 2024, e o Projeto de Lei nº 1.435, de 2024, assim como somos pela aprovação das Emendas ESB nº 3, ESB nº 5 e ESB nº 6 e pela rejeição das Emendas ESB nº 1, ESB nº 2, ESB nº 4 ESB e nº 7, por meio do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado DEFENSOR STÉLIO DENER
Relator



COMISSÃO DA AMAZÔNIA E DOS POVOS ORIGINÁRIOS E TRADICIONAIS

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 539, DE 2024, E AOS PROJETOS DE LEI Nº 4.715, DE 2023, Nº 1.007, DE 2024, E Nº 1.435, DE 2024

Altera a Lei nº 7.565, de 1986, a Lei nº 11.182, de 2005, e a Lei nº 13.475, de 2017, para permitir que pessoas jurídicas sem sede administrativa no País operem o serviço aéreo de transporte doméstico em rotas aéreas com origem ou destino dentro da área da Amazônia Legal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que “Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica”, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que “Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, e dá outras providências”, e a Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017, que “Dispõe sobre o exercício da profissão de tripulante de aeronave, denominado aeronauta”, para permitir que pessoas jurídicas sem sede administrativa no País operem o serviço aéreo de transporte doméstico em rotas aéreas com origem ou destino dentro da área da Amazônia Legal.

Art. 2º O art. 216 da Lei nº 7.565, de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 216.

Parágrafo único. A autoridade de aviação civil poderá autorizar empresa sem sede administrativa no País a prestar serviços de transporte aéreo doméstico em rotas aéreas com origem ou destino dentro da área da Amazônia Legal.” (NR)



Art. 3º A Lei nº 11.182, de 2005, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 8º-B:

“Art. 8º-B. Cabe à Anac autorizar empresa sem sede administrativa no País a prestar serviços de transporte aéreo doméstico em rotas aéreas com origem ou destino dentro da área da Amazônia Legal.

§ 1º A autorização de que trata o *caput* só poderá ser concedida a empresas que tenham autorização para prestar serviços de transporte aéreo internacional no País.

§ 2º Sujeita-se às normas de regulação aplicáveis aos serviços de transporte aéreo doméstico a empresa sem sede administrativa no País que consiga a autorização de que trata o *caput*.

§ 3º A empresa sem sede administrativa no País que consiga a autorização de que trata o *caput* não perde as prerrogativas garantidas por tratado, convenção ou acordo internacional firmado pelo Brasil.

§ 4º O disposto neste artigo não exclui o previsto no parágrafo único do art. 6º desta Lei.

§ 5º A empresa sem sede administrativa no País que consiga a autorização de que trata o *caput* será obrigada a prestar toda assistência devida ao consumidor, inclusive o cadastro em órgãos governamentais de resolução de conflitos e a manutenção de canais de atendimento telefônico e digital em português.”

Art. 4º O art. 6º da Lei nº 13.475, de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º

§ 1º

§ 2º Salvo as empresas de transporte aéreo público regular sem sede administrativa no País, quando em operações domésticas especialmente autorizadas na Amazônia Legal, e as empresas estrangeiras de transporte público não regular na



modalidade de táxi aéreo, todas as empresas de transporte aéreo público que operem voos domésticos em território brasileiro terão obrigatoriamente seu quadro de tripulantes composto por brasileiros natos ou naturalizados, com contrato de trabalho regido pela legislação brasileira.

.....

§ 4º A empresa sem sede administrativa no País especialmente autorizada a operar voos domésticos na Amazônia Legal, na forma do art. 216 da Lei nº 11.182, de 2005, reservará percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) da tripulação a brasileiros natos ou naturalizados.” (NR)

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

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado DEFENSOR STÉLIO DENER
Relator

