

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 1.093, DE 2007

Regulamenta a profissão de Controlador de Tráfego Aéreo e dá outras providências.

Autor: Deputado CELSO RUSSOMANNO

Relator: Deputado LUCIANO CASTRO

I - RELATÓRIO

Trata-se de extenso projeto que dispõe sobre a regulamentação da profissão de controlador de tráfego aéreo, estabelecendo, entre outros, as seguintes disposições:

- a) Prévio registro no Ministério do Trabalho e Emprego para o exercício da profissão, mediante conclusão de curso superior de formação e comprovação de nacionalidade brasileira;
- b) Locais de prestação do serviço e atividades inerentes à profissão nos aeródromos, nos centros de controle de área e nos controles de aproximação;
- c) Detalhamento do curso de formação de controladores de tráfego, a cargo do Comando da Aeronáutica;
- d) O regime de trabalho, compreendendo a escala de serviço, a jornada de trabalho e os períodos de folga e repouso;
- e) Direitos trabalhistas e previdenciários assegurados à categoria, a exemplo da concessão de férias, seguro contra acidentes,

assistência médica, alimentação, transferência de local de trabalho, remuneração e aposentadoria;

f) Previsão de participação dos controladores de tráfego aéreo nas comissões de investigação de acidentes aeronáuticos, os quais serão nomeados pela Federação de Associações de Controladores de Tráfego Aéreo do Brasil (Febracta) ou pelo Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Proteção de Voo (SNTPV);

g) Extensão dos efeitos da lei a todos os controladores de tráfego aéreo em território nacional, independentemente do local de trabalho: Dactas, Infraero, Comando da Marinha, Comando do Exército ou em empresas civis.

A proposta foi distribuída às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), de Viação e Transporte (CVT) e de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) para análise do mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para apreciação da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

A CREDN e a CVT rejeitaram a proposta, que aguarda, no momento, exame por esta CTASP.

Nesta Comissão, expirado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria em tela traz à baila assunto que ganhou relevância a partir dos problemas vividos no setor aéreo nacional em passado recente, momento que ficou conhecido como a “crise do apagão aéreo”. Naquele período, os voos no País sofreram inúmeros atrasos, em grande medida, em função da operação-padrão realizada pelos controladores de tráfego aéreo, quando se questionaram as condições de trabalho da categoria. Como consequência, entre outras, tivemos a apresentação do presente projeto de lei visando à regulamentação da profissão.

Em que pese a louvável iniciativa do nobre Deputado Celso Russomanno, vemos algumas inconsistências na proposição por ele apresentada.

Em primeiro lugar, devemos considerar que, hoje, a atividade de controle de tráfego aéreo é desenvolvida eminentemente por servidores militares, que constituem a grande maioria da categoria, ponto de vista que já foi destacado nos pareceres das Comissões precedentes.

Ocorre que, nos termos da Constituição Federal, “*são de iniciativa do Presidente da República as leis que (...) disponham sobre (...) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva*” (art. 61, inciso II, alínea “f”).

O projeto, portanto, estaria entrando em seara imprópria à iniciativa parlamentar, caracterizando, dessa forma, inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

Além dos militares, o Comando da Aeronáutica conta com uma parcela minoritária de servidores civis atuando como controladores de tráfego aéreo. Aqui também verificamos a mesma inconstitucionalidade por vício de iniciativa, pois a Carta Magna prevê serem “*de iniciativa do Presidente da República as leis que (...) disponham sobre (...) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria*” (art. 61, inciso II, alínea “c”).

Tais considerações são importantes em face do disposto no art. 56 do projeto em apreço, cuja redação prevê que “*esta Lei ampara todos os controladores de tráfego aéreo em operação em solo nacional, sejam DACTAS, controladores de tráfego aéreo da INFRAERO, do Comando da Marinha, do Comando do Exército ou de empresas civis ligadas direta ou indiretamente às atividades de navegação aérea*”. Ou seja, a proposta pretende que os seus efeitos atinjam, indiscriminadamente, celetistas e servidores públicos, o que não é permitido, repita-se, em face dos artigos da Constituição Federal citados acima.

Se a intenção da proposta, contudo, é a transmutação do regime jurídico desses profissionais, transformando-os todos em celetistas, ou a exclusão da natureza militar da atividade, também aqui verificamos um óbice

constitucional. Uma vez que é competência do Presidente da República dispor sobre servidores públicos civis e militares, a iniciativa legislativa tendente a promover essas alterações estará sujeita ao Poder Executivo, com fundamento nos mesmos artigos acima transcritos.

E é justamente em razão dessa competência que o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 3.943, de 2008, que “*dispõe sobre a criação de cargos de Controlador de Tráfego Aéreo do Grupo-Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo*” no Comando da Aeronáutica. O referido projeto propõe a criação de cem cargos efetivos. Também confirma a tese da competência do Poder Executivo a aprovação da Lei nº 11.458, de 19 de março de 2007, que autorizou “*o Ministério da Defesa a efetuar contratação de pessoal, por prazo determinado, imprescindível ao controle do tráfego aéreo*”.

Desse modo, os efeitos advindos de uma possível aprovação do projeto estariam restritos aos controladores de tráfego submetidos ao regime celetista. E essa aprovação poderá representar um risco potencial à administração do sistema aéreo brasileiro, já que teríamos situações distintas para uma mesma categoria, visto que o projeto garantiria uma situação jurídica mais favorável aos celetistas em detrimento da grande maioria dos controladores de tráfego. E não só. A proposta trata de forma igual civis e militares, desconsiderando as especificidades a que estão submetidos cada um desses servidores.

Observe-se que a Agência Câmara, ao noticiar o envio do Projeto de Lei nº 3.943, de 2008, pelo Poder Executivo, dá-nos conta de que o Comando da Aeronáutica tem cerca de 2.600 controladores de voo militares e 150 civis, enquanto outros 500 manteriam vínculo com a Infraero. Ou seja, o Projeto de Lei nº 1.093, de 2007, em exame, atenderia pouco mais de 15% da categoria, o que nos dá a perfeita ideia das contradições que a sua aprovação traria ao seio da categoria.

E nesse ponto não podemos esquecer que o sistema aéreo nacional constitui serviço estratégico que não pode estar sujeito a essas contradições, sob pena de colocar-se em risco a segurança da sociedade, representada pelos milhares de viajantes que fazem uso diário do transporte aéreo.

Ainda sob a ótica da constitucionalidade, verificamos alguns aspectos na proposta que não receberam tratamento adequado. É o

caso da imposição de atribuições a órgãos integrantes da administração pública, mais especificamente ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Comando da Aeronáutica. Assim, o registro profissional não poderá ser cometido ao MTE, bem como não poderão constar disposições relativas ao curso de controladores de tráfego a cargo do Comando da Aeronáutica (arts. 2º e 7º, respectivamente).

Quanto ao mérito, cabe ressaltar que a regulamentação de profissão, em tese, constitui um procedimento em que há uma **restrição** ao exercício de determinada profissão. Esse exercício estará condicionado ao cumprimento dos requisitos previstos em lei, e somente aquelas pessoas que neles se enquadrarem poderão exercê-la. É, portanto, uma exceção ao princípio constitucional da liberdade de exercício profissional, consagrado no inciso XIII do art. 5º da Constituição Federal. Esse conceito não se confunde com a regulamentação de direitos da categoria, que seria a concessão de direitos trabalhistas fora da regra geral – art. 7º da Constituição e CLT.

No caso em análise, há uma mistura desses dois conceitos, com a definição de requisitos restritivos da atuação profissional juntamente com a concessão de direitos específicos à categoria. Tecnicamente, esse não é o melhor tratamento a ser dado à questão.

Além disso, o projeto traz para a alçada legislativa uma série de matérias que hoje são tratadas em regulamentos, algumas delas definidas pela Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), entidade da qual o Brasil é signatário. Significa dizer que, em se aprovando o projeto, matérias que são decididas administrativamente dependerão da aprovação de projeto de lei para vigor. E aqui estamos nos referindo a atividades que são periodicamente alteradas pelos mais variados motivos: avanço tecnológico, modificação no conceito operacional ou no modo de operação, entre outros.

Em outro momento, o projeto considera a Federação de Associações de Controladores de Tráfego Aéreo do Brasil (Febracta) o “*órgão representativo dos Controladores de Tráfego Aéreo*” (art. 30). Tal dispositivo contraria o princípio constitucional da liberdade sindical, uma vez que é da competência da própria categoria decidir sobre sua representação sindical, tendo como limite a regra da unicidade sindical (CF, art. 8º).

Por fim, a proposta pretende conferir ao controlador de tráfego aéreo aposentadoria especial aos trinta anos de serviço (art. 49).

Quanto a esse aspecto, cabe observar, primeiro, que a concessão de aposentadoria, em geral, não mais se baseia no conceito de tempo de serviço, mas no de tempo de contribuição. Já em relação à aposentadoria especial, benefício contemplado pela proposta, observamos que ela não é definida em função de determinada categoria, mas sim em face das condições em que a atividade é exercida.

Tal entendimento decorre do texto constitucional, nos termos previstos no § 1º do art. 201, a saber:

“Art. 201.

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.”

Em complemento, a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, reforça a Constituição Federal ao dispor, em seu art. 57, que *“a aposentadoria especial será devida (...) ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.”* Ressalte-se que, apesar de a legislação ordinária mencionar que a regulamentação do assunto será por lei ordinária, a Constituição sofreu modificação posterior (EC nº 20, de 1998), passando a exigir a aprovação de lei complementar, conforme a parte final do § 1º do art. 201 acima transcrito.

Mais adiante, o § 3º do art. 57 diz que *“a concessão da aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado.”*

Assim, a aposentadoria especial resultará da implementação dos requisitos previstos em **lei complementar** e independerá da categoria a que pertença o beneficiário, ou seja, sujeitar-se-á à comprovação de que exerceu atividades sob condições em que houve prejuízos à sua integridade ou saúde.

Diante dos argumentos expendidos, e com a devida vênia do ilustre autor, mostra-se inviável a continuidade da proposição, motivo pelo qual manifestamo-nos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 1.093, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado LUCIANO CASTRO
Relator