



## RELATÓRIO E VOTO CONJUNTO AO PROJETO DE LEI Nº 0853/2025

**“Institui o Programa Estadual de Incentivo ao Transporte Aéreo Regional de Pessoas e Cargas (Programa VOA + SC) e estabelece outras providências.”**

**Autor:** Governador do Estado

**Relator (CCJ):** Deputado Pepê Collaço

**Relator (CFT):** Deputado Marcos Vieira

**Relator (CTASP):** Deputado Ivan Naatz

**Relator (CTDUI):** Deputado Volnei Weber

### I – RELATÓRIO CONJUNTO

Trata-se do Projeto de Lei epigrafado, submetido a este Parlamento pelo Governador do Estado, por meio da Mensagem nº 1387, de 17 de novembro do corrente ano, buscando autorização legislativa para instituir o Programa Estadual de Incentivo ao Transporte Aéreo Regional de Pessoas e Cargas, nomeado Programa VOA + SC.

Nos termos do § 1º do art. 1º do Projeto de Lei, o Programa VOA + SC será um instrumento de execução da política de desenvolvimento econômico das regiões do Estado, com o objetivo de ampliar, diversificar e desenvolver o transporte aéreo de pessoas e de cargas com origem e/ou destino dentro do território catarinense, com foco no estímulo à implantação e expansão de linhas aéreas regionais nos aeroportos localizados no Estado.

Para consecução do seu objetivo, a propositura em comento prevê benefícios às operadoras aéreas, na forma prescrita no seu art. 5º, quais sejam, subvenção econômica de custeio e de investimento, redução de custos relacionados às tarifas aeroportuárias e incentivos fiscais pelo período de até 10 (dez) anos.



Da Justificativa elaborada pela Gerência de Aeroportos (GEAER) vinculada à Secretaria de Portos, Aeroporto e Ferrovias (SPAF) em conjunto com o Grupo de Trabalho [constituído com a finalidade de estruturar um plano de trabalho para estudar, avaliar e propor ações visando o desenvolvimento da aviação regional no Estado de Santa Catarina], o Programa está compatibilizado com o Plano Aeroviário do Estado de Santa Catarina (PAESC), o qual atualiza as metas de desenvolvimento da rede estadual de aeroportos e aeródromos para curto, médio e longo prazo.

Extraí-se, ainda, da Justificativa, que o PAESC, elaborado pelo LabTrans/UFSC sob coordenação da SPAF, estabeleceu o planejamento do sistema aeroportuário catarinense para os próximos 20 anos, com a previsão de investimentos no montante de R\$ 254 milhões.

Por fim, destaca-se os seguintes documentos acostados aos autos:

1. Ofício da Diretoria de Administração e Finanças (DIAF)<sup>1</sup> informando a estimativa de impacto orçamentário e financeiro no total de R\$112.308.000,00 (cento e doze milhões, trezentos e oito mil, e novecentos e sessenta reais) para o período de 01/2026 a 12/28;

2. Declaração do Ordenador de Despesa quanto à adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (PLOA 2026) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA 2024/2027), no Programa 120, e com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO 2026)<sup>2</sup>;

3. Informação da Diretoria de Planejamento Orçamentário a respeito da caracterização do tipo da despesa decorrente do PL, no

<sup>1</sup> Ofício nº 027/2025/SPAF/DIAF, datado de 10 de novembro de 2025.

<sup>2</sup> SPAF 00000937/2025, datada de 12 de novembro de 2025.



casoespecífico, despesa de caráter continuado, a qual demanda atenção do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>3</sup>, ou seja, a comprovação de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa<sup>4</sup>;

4. Informação da Diretoria do Tesouro Estadual reforçando a observância do disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por se tratar de despesa de caráter continuado;

5. Deliberação do Grupo Gestor de Governo pelo deferimento do Projeto de Lei; e

6. Parecer da Procuradoria-Geral do Estado concluindo pela constitucionalidade, legalidade e regularidade formal do Projeto de Lei ora em exame.

Verificou-se que o Deputado Fernando Krelling apresentou três Emendas ao Projeto de Lei, sendo que as Emendas Aditivas de nº 1 e 2 têm o condão de reforçar o uso de aeronaves adquiridas por meio do Programa para a logística de medicamentos, insumos médicos e itens essenciais à saúde pública e à defesa civil, enquanto que a Emenda Modificativa de nº 3 pretende aprimorar a redação do inciso II do art. 5º do PL.

Por fim, após aprovado em votação na CCJ, apresentou-se emenda na Comissão Finanças e Tributação com fim de limitar o custo do programa a R\$112.308.000,00 (cento e doze milhões, trezentos e oito mil, e novecentos e sessenta reais) para o período de 01/2026 a 12/28.

É o relatório.

---

<sup>3</sup>Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

<sup>4</sup> Informação DIOR nº 125/2025, datada de 13 de novembro de 2025.



## II – VOTO CONJUNTO

No âmbito das instâncias de instrução processual fracionária do Plenário deste Poder Legislativo, predeterminadas no Despacho apostado pela 1ª Secretária da Mesa, conforme consensuado, após a análise da vertente proposição à luz das competências regimentais das Comissões de Constituição e Justiça, de Finanças e Tributação, de Trabalho, de Administração e Serviço Público, e de Transportes, Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura, nos termos do art. 144, I a III.



## 1 – VOTO NA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

(CCJ)

Da análise da proposição, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, quanto aos aspectos afetos ao órgão fracionário previstos nos arts. 72, I, e 144, I, do Regimento Interno deste Poder, inicia-se a análise da constitucionalidade da matéria.

Nesse sentido, observa-se que a proposição legislativa visa instituir o Programa Estadual de Incentivo ao Transporte Aéreo Regional de Pessoas e Cargas, nomeado VOA+SC, com o objetivo de fomentar a operação de rotas aéreas regionais regulares, mediante a concessão de subvenções econômicas de custeio e de investimento, redução dos custos relativos às tarifas aeroportuárias e incentivos fiscais.

Procedendo à análise da matéria, no que concerne à constitucionalidade, corroboro a manifestação da PGE, no sentido de que a Constituição Federal, em seus arts. 21 e 22, delimita as competências legislativas privativas da União, enquanto o art. 25, §1º, assegura aos Estados a competência residual, ou seja, para legislar sobre assuntos não reservados à União ou aos Municípios, especialmente aqueles de interesse regional, o que legitima a matéria tratada no Programa em análise.

Nessalinha de entendimento, o Estado tem autonomia para propor políticas públicas que incentivem a economia regional, como é o caso do Programa VOA+SC, uma vez que a Constituição permite aos Estados legislar sobre matéria de interesse regional como o estímulo do desenvolvimento econômico, usando instrumentos legais, como subvenções econômicas ou incentivos fiscais direcionados para atividades economicamente relevantes.



É importante destacar que o cerne do VOA+SC é o estímulo do desenvolvimento econômico e não interfere em questões concernentes à navegação aérea, cuja competência para legislar é exclusiva da União.

No tocante à legalidade relacionada ao cumprimento dos requisitos de ordem financeira, ponto, de modo sumário, que o Projeto de Lei atende integralmente às exigências legais e constitucionais, uma vez que observa a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, determinada no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT/CF), eo art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, atendendo, inclusive, ao disposto nos incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal, que determina a existência de programação orçamentária e dotação suficiente para a realização de despesas, bem como veda gastos sem prévia disposição legal.

Não obstante, a LRF estabeleceu requisitos de responsabilidade fiscal para a realização de despesas públicas na espécie de **subvenções econômicas**, ou seja, despesas que destinam recursos para empresas públicas ou privadas de forma direta ou indireta, com o escopo de cobrir déficits de pessoas jurídicas, **as quais devem ser autorizadas por lei específica**, vejamos:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas **deverá ser autorizada por lei específica**, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

[...]

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, **a concessão de subvenções** e a participação em constituição ou aumento de capital.

(grifo acrescentado)

Nesse contexto, do exame atinente à proposta legislativa, conclui-se que foram atendidas as exigências constitucionais e legais, estando a matéria apta a seguir sua regular tramitação neste Parlamento.



Quanto às proposições acessórias apresentadas, entendo que as de nº 1 e 2, Aditivas, mereçam prosperar, uma vez que aprimoram o Projeto de Lei.

No entanto, a meu ver, a Emenda Modificativa de nº 3 não merece o acolhimento, sendo o voto pela sua rejeição.

Ante o exposto, observados os aspectos a que se referem o inciso I do art. 72 e o inciso I do art. 144 do Rialesc, é o **voto**, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, pela **ADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei nº 0853/2025, com as Emendas Aditivas nº 1 e 2**, e pela **REJEIÇÃO** da Emenda Modificativa de nº 3.



## 2 – VOTO NA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

(CFT)

Na análise da matéria nesta Comissão de Finanças e Tributação deve-se atentar, sobretudo, ao disposto no inciso II do art. 73 do Regimento Interno da Alesc.

No tocante aos aspectos de ordem financeira e orçamentária relacionados ao Programa VOA+SC, constata-se que a centralidade do PLe está na destinação de recursos públicos por intermédio de subvenções econômicas de custeio e de investimento (art. 5º, I e II), benefícios tarifários (art. 5º, III) e fiscais (art. 5º, IV), para pessoas jurídicas de direito privado, como forma de estímulo à aviação regional, observados critérios de elegibilidade.

A subvenção econômica de custeio está voltada ao pagamento dos custos relativos à hora-voo, referentes a aeronaves com **até 19 (dezenove) assentos**, incluídos os custos referentes aos assentos não comercializados e/ou à diferença entre o custo da operação e o valor da venda da passagem, podendo ser aplicada de forma cumulativa.

Todavia, o parágrafo único do art. 5º determina que o ato de concessão de subvenção econômica de custeio deverá prever a dedução da receita da comercialização de passagens e de toda e qualquer carga pela operadora aérea, conforme será delineado em regulamento, reforçando o caráter de complementação de receita, e não de cobertura irrestrita de custos.

Já a subvenção econômica de investimento prevê a destinação de até 20% (vinte por cento) do custo global de aeronave, com **capacidade de 17 (dezessete) a 19 (dezenove) assentos**, quando sua aquisição for destinada a operar, exclusivamente, no âmbito do Programa VOA+SC, benefício que poderá ser concedido de forma cumulativa com a subvenção de custeio.



A concessão dessas subvenções fica condicionada à comprovação da vinculação da aeronave ao Programa e ao atendimento das demais exigências que vierem a ser estabelecidas em regulamento, inclusive quanto à manutenção mínima das rotas e frequência de voos.

Além das subvenções, o PL prevê a concessão de incentivos fiscais, na forma da legislação [pressupondo-se o condicionamento de autorização legislativa *a posteriori*, considerando o rito constitucional a ser seguido no que se refere concessão de incentivos fiscais relacionados ao ICMS], bem como a redução dos custos relativos às tarifas aeroportuárias, aos que aderirem ao Programa.

Dessa forma, preserva-se o rito constitucional próprio dos incentivos tributários e a necessária participação deste Parlamento na definição de eventuais renúncias de receita.

Feita essa breve explanação a respeito dos incentivos propostos pelo Programa, passa-se ao impacto orçamentário e financeiro, o qual foi estimado, considerando **as subvenções econômicas de custeio e de investimento** por aeronave, no **montante de total de R\$ 112.308.960,00** (cento e doze milhões, trezentos e oito mil, e novecentos e sessenta reais) para os exercícios de 2026, 2027 e 2028.

Nesse sentido, o ordenador de despesas declara, para os efeitos do inciso II do artigo 16 da Lei Responsabilidade Fiscal, que a despesa objeto da proposta de lei possui adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (PLOA 2026) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA 2024/2027), no Programa 120, e com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO 2026).



De acordo com a Diretoria de Planejamento Orçamentário (DITE), a execução orçamentária ocorrerá por meio da “Unidade Orçamentária 29001 – Secretaria de Portos, Aeroportos e Ferrovias (SPAF)”, com utilização dos recursos orçamentários programados no “Programa 120 – Integração Logística”, do Plano Plurianual vigente (2024-2027).

Após análise no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), a DITE identificou saldo de meta financeira no montante de R\$ 458,05 milhões pertencentes à “UO 29001”, considerando o “Programa 120 – Integração Logística” para todo o período que abrange o PPA 2024 a 2027 a ser executado, ou seja, há suporte orçamentário, por meio da meta estabelecida no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, suficiente para atender à despesa decorrente do Programa VOA+SC até o exercício financeiro de 2027, em observância ao art. 167, inciso I, da Constituição Federal, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária.

Nesse contexto, do exame atinente à espécie, conclui-se que a matéria é compatível e adequada às peças orçamentárias em vigor e que foram atendidas as exigências necessárias para sua regular tramitação neste Parlamento.

O Programa é revestido de mérito, ao passo que propõe uma solução inovadora, podendo ser aprovado como um avanço estratégico para a melhoria do transporte aéreo regional, desde que mantida a fiscalização e o monitoramento continuado dos resultados e impactos dos incentivos concedidos.

Contudo, reputo pertinente a apresentação de emenda, conforme deliberado na reunião da Comissão de Finanças, com o propósito de limitar o custo do programa ao montante de R\$ 112.308.960,00 (cento e doze milhões, trezentos e oito mil e novecentos e sessenta reais), para o período compreendido entre janeiro de 2026 e dezembro de 2028.



Ademais, no que tange às Emendas apresentadas, corroboro o parecer da CCJ, pelo acolhimento das Emendas Aditivas de nº 1 e 2, e pela rejeição da Emenda Modificativa de nº 3.

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, com fundamento no art. 73, inciso XV, e 211, inciso V, todos do Rialesc, é o voto, pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 0853/2025, com as Emendas Aditivas de nº 1 e 2, e ainda com emenda que ora apresento, por entendê-lo compatível e adequado às leis orçamentárias vigentes, e pela REJEIÇÃO da Emenda Modificativa nº 3.**

### **3 – VOTO NA COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO (CTASP)**

Nesta fase processual, compete à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público o exame do interesse público da matéria, especificamente quanto aos aspectos relativos à prestação de serviços públicos, com enfoque nas disposições contidas nos arts. 80, I, e 144, III, do Regimento Interno desta Casa.

Assim, o entendimento é de que a proposta em apreciação, por intermédio do Programa Estadual de Incentivo ao Transporte Aéreo Regional, revela inequívoco interesse público, ao promover a integração territorial, o desenvolvimento econômico e a inclusão social em diversas regiões de Santa Catarina, especialmente aquelas mais afastadas dos grandes centros urbanos.

A ampliação da malha aérea regional tende a dinamizar o mercado de trabalho, gerando empregos diretos e indiretos nos setores de turismo, comércio, serviços e logística, além de estimular investimentos privados em infraestrutura aeroportuária e atividades correlatas, reforçando o caráter



estratégico do Programa VOA + SC para a política de desenvolvimento regional do Estado.

Quanto às Emendas apresentadas, manifesto-me pelo acolhimento das Emendas Aditivas de nº 1 e 2, e pela rejeição da Emenda Modificativa de nº 3, corroborando o parecer da CCJ e da CFT.

Ante o exposto, por ter vislumbrado o interesse público, voto, no âmbito desta Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 0853/2025**, com as Emendas Aditivas de nº 1 e 2, e a emenda apresentada na Comissão de Finanças e Tributação por entendê-lo compatível e adequado às leis orçamentárias vigentes, e pela **REJEIÇÃO** da Emenda Modificativa nº 3.

**4 – VOTO NA COMISSÃO  
TRANSPORTES, DESENVOLVIMENTO URBANO E INFRAESTRUTURA  
(CTDUI)**

Compete à Comissão de Transportes, Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura o exame do interesse público da matéria, especificamente quanto aos aspectos relativos à prestação de serviços públicos, com enfoque nas disposições contidas nos art. 77, IV, V e VIII, e 144, III, do Regimento Interno desta Casa.

A partir da análise dos autos, observo que o Programa VOA+SC contribuirá diretamente para o fortalecimento do sistema de transportes aéreo regional para a integração da malha logística catarinense, ampliando as alternativas de deslocamento de cargas e reforçando a conectividade entre polos urbanos, aeroportos e demais infraestruturas estratégicas.



Diante desse cenário de oportunidades, revela-se juridicamente adequada a utilização de subvenções econômicas e de benefícios correlatos como instrumentos de fomento à aviação regional, porquanto voltados à ampliação efetiva da oferta de transporte aéreo e à produção de ganhos concretos à coletividade usuária. Tais mecanismos configuram típica política pública indutora de desenvolvimento, apta a conferir viabilidade econômica a rotas de menor densidade de demanda, promovendo integração territorial, acesso a serviços e redução de assimetrias regionais.

Além disso, a concessão de subvenções e incentivos direcionados ao setor contribui para a atração de investimentos privados comprometidos com o fortalecimento de cadeias produtivas locais, estimulando setores diretamente e indiretamente ligados à atividade aérea (turismo, serviços, comércio e indústria). Com isso, a medida projeta efeitos positivos sobre os níveis de emprego e renda nas regiões contempladas, em consonância com objetivos constitucionais de promoção do desenvolvimento econômico e social equilibrado.

Nesse contexto, o Programa se apresenta como instrumento estratégico para o aprimoramento da infraestrutura de transportes do Estado, recomendando-se sua aprovação por esta Comissão.

Ante o exposto, por ter vislumbrado o interesse público, voto, no âmbito desta **Comissão Transportes, Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura**, pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 0853/2025, com as Emendas Aditivas de nº 1 e 2 e a emenda apresentada na Comissão de Finanças e Tributação**, por entendê-lo compatível e adequado às leis orçamentárias vigentes, e pela **REJEIÇÃO** da Emenda Modificativa nº 3.

Sala das Comissões,



Deputado Pepê Collaço  
Relator na Comissão de Constituição e Justiça

Deputado Marcos Vieira  
Relator na Comissão de Finanças e Tributação

Deputado Ivan Naatz  
Relator na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público

Deputado Volnei Weber  
Relator na Comissão Transportes, Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura



EMENDA MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0853/2025

O art. 5º do Projeto de Lei nº 0853/2025 passa a tramitar acrescido de § 2º com a seguinte redação, renumerando-se o parágrafo único para § 1º:

“Art. 5º .....

.....

§ 1º .....

§ 2º Os incentivos do Programa de que tratam os incisos I e II do *caput* deste artigo ficam limitados, anualmente, aos seguintes valores globais:

I – R\$ 25.560.480,00 (vinte e cinco milhões, quinhentos e sessenta mil e quatrocentos e oitenta reais), em 2026;

II – R\$ 37.308.480,00 (trinta e sete milhões, trezentos e oito mil e quatrocentos e oitenta reais), em 2027; e

II – R\$ 49.440.000,00 (quarenta e nove milhões e quatrocentos e quarenta mil reais), em 2028.”

Sala das Comissões,