



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 38, DE 2025

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei nº 4223, de 2024, da Senadora Ana Paula Lobato, que Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para instituir gratuidade na correção do nome do passageiro e na transferência de passagem aérea, bem como direito ao cancelamento de passagem por motivo de força maior.

**PRESIDENTE:** Senador Marcos Rogério

**RELATOR:** Senador Esperidião Amin

02 de setembro de 2025





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## **PARECER N°           , DE 2025**

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei nº 4223, de 2024, da Senadora Ana Paula Lobato, que *altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para instituir gratuidade na correção do nome do passageiro e na transferência de passagem aérea, bem como direito ao cancelamento de passagem por motivo de força maior.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

### **I – RELATÓRIO**

A Comissão de Serviços de Infraestrutura passa a examinar o Projeto de Lei nº 4223, de 2024, que *“altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para instituir gratuidade na correção do nome do passageiro e na transferência de passagem aérea, bem como direito ao cancelamento de passagem por motivo de força maior”*.

O Projeto tem dois artigos. O art. 1º acrescenta três novos artigos à redação do Código Brasileiro de Aeronáutica. O art. 227-A prevê a correção gratuita de erro na identificação do passageiro. Já o art. 227-B prevê a transferência gratuita do bilhete de passagem entre os consumidores. Por sua vez, o art. 229-A prevê que o não comparecimento a um dos voos não autoriza o transportador a cancelar a reserva dos voos subsequentes. Por fim, o Projeto ainda altera o art. 229 para prever o direito ao cancelamento de passagens por motivo de força maior.

O art. 2º veicula a cláusula de vigência, que estabelece *vacatio legis* de 90 dias.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Na justificação, a autora argumenta que o mercado brasileiro de transporte aéreo é excessivamente concentrado. Isso fragiliza a posição do consumidor e permite práticas abusivas, como a cobrança por erros formais ou a imposição de restrições injustificadas ao uso das passagens. Aponta ainda que as normas atuais não contemplam situações de força maior que justifiquem o cancelamento da viagem, expondo o passageiro a perdas injustas, decorrentes de fatos sobre os quais não tem controle. Diante da rigidez das regras vigentes e da assimetria nas relações de consumo, a autora sustenta que é papel do Estado intervir para garantir maior equilíbrio na relação entre passageiro e companhia aérea.

O projeto foi recebido no Plenário em 11 de novembro de 2024 e despachado a esta Comissão de Serviços de Infraestrutura em 25 de novembro de 2024. Em seguida, seguirá para a análise da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, em caráter terminativo. Não foram recebidas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Conforme o art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CI opinar sobre questões relacionadas *a transportes de terra, mar e ar*, o que inclui, portanto, o transporte aéreo. Isso posto, passamos à análise de constitucionalidade e juridicidade da matéria.

Quanto à constitucionalidade, o inciso XI do art. 22 da Constituição Federal determina que compete à União legislar privativamente sobre transporte. Igualmente, o inciso X do art. 24, VIII, determina que compete à União legislar sobre defesa do consumidor. Além disso, a proposição não está contida no rol de matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, cabendo, portanto, iniciativa parlamentar.

Quanto à juridicidade, a matéria está em consonância com o ordenamento jurídico nacional, inclusive no que concerne à técnica legislativa, tendo em vista que o texto do projeto se encontra igualmente de acordo com as normas estabelecidas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Quanto ao mérito do Projeto, estamos de acordo com a preocupação em relação aos efeitos que a alta concentração do mercado de transporte aéreo tem sobre os direitos dos passageiros. Em um mercado em que ocorre concorrência entre as empresas, o aumento dos preços ou o desrespeito ao consumidor tende a gerar uma perda na participação de mercado, em favor de empresas que fornecem serviços com maior qualidade ou menor custo. Já um mercado concentrado permite que as empresas adotem posicionamentos contrários aos consumidores sem grandes consequências. Em situações pontuais, cabe a intervenção do Poder Legislativo para corrigir esses desequilíbrios.

Por essa razão, concordamos com a iniciativa de se estabelecer legalmente a vedação da cobrança por qualquer alteração relacionada à mudança dos nomes dos passageiros. Erros escusáveis do consumidor não podem ser tratados como oportunidade de lucro pelas companhias. Igualmente, concordamos com a proposta de se vedar o cancelamento dos voos subsequentes em razão do não comparecimento a um voo anterior. Cancelar a viagem de retorno quando o passageiro já perdeu um voo por atraso, por exemplo, agrava injustamente o prejuízo já sofrido.

Por outro lado, vemos com reservas medidas que estabeleçam barreiras de entrada a novas empresas no mercado. Entendemos que qualquer gratuidade estabelecida por lei é paliativa: as empresas sempre podem compensá-la aumentando ainda mais o preço das passagens. A única forma de se ter uma diminuição sustentável nos preços é estimular a concorrência, com a entrada de novos competidores no mercado.

Assim, acreditamos que interferir na precificação de passagens pelas empresas por meio da possibilidade de transferência de passagens entre os consumidores, ou oferecer um direito universal de cancelamento por motivo de força maior, são alterações que devem ser vistas com cuidado. Isso porque poderiam configurar novas barreiras de entrada ao mercado nacional e tendem a reduzir a atratividade do mercado brasileiro para possíveis empresas ingressantes. Nenhuma dessas duas medidas é aplicada em países como os Estados Unidos e os integrantes da União Europeia, onde os preços das passagens são mais baratos que os brasileiros para distâncias e antecedências comparáveis. Assim, a adoção dessas medidas deixaria o Brasil em descompasso com as práticas regulatórias dos principais mercados mundiais de aviação comercial.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Dessa forma, essas novas regras poderiam ampliar o controle das três empresas atuantes no mercado nacional e lhes garantiriam a prerrogativa de aumentar seus preços sem a ameaça de que empresas estrangeiras de menor custo lhes fizessem concorrência. Além disso, o direito à transferência de passagens poderia criar um mercado secundário de passagens aéreas, que concorreriam com os consumidores pela compra dos bilhetes mais baratos.

Diante desse cenário, propomos um substitutivo, de forma a incorporar a obrigatoriedade de oferecimento de uma classe de passagens aéreas com direito a transferência, bem como a vedação ao cancelamento da passagem após o não comparecimento em trecho anterior. Além disso, mantemos a proposta de se prever legalmente a gratuidade da correção da identificação do passageiro. Entendemos que, dessa forma, aumentaremos a proteção ao consumidor sem erguer novas barreiras de entrada ao mercado aéreo nacional.

### **III – VOTO**

Diante do acima exposto, o nosso voto é pela **aprovação** do PL nº 4223, de 2024, na forma do seguinte substitutivo:

#### **EMENDA Nº – CI (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI Nº 4223, DE 2024**

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para prever a gratuidade da correção de erro na identificação do passageiro, a obrigatoriedade de comercialização de bilhetes de passagem com opção de transferibilidade e vedar o cancelamento de bilhete de passagem causado pelo não comparecimento a voo anterior.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

**Art. 1º** A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 227-A. O erro no preenchimento do nome, sobrenome ou agnome do passageiro deverá ser corrigido pelo transportador sem ônus ao passageiro.

§ 1º Caberá ao passageiro solicitar a correção até o momento do *check-in*.

§ 2º No caso de voo internacional que envolva operadores diferentes, os custos da correção podem ser repassados ao passageiro.

§ 3º Não se aplica o disposto no § 2º deste artigo aos casos em que o erro decorrer de fato imputado ao transportador.

§ 4º O disposto neste artigo não altera a intransferibilidade do bilhete de passagem, observado o disposto no art. 227-B.”

“Art. 227-B. O bilhete de passagem poderá ser comercializado como pessoal e intransferível ou com opção de transferibilidade.

*Parágrafo único.* O transportador deverá comercializar, pelo menos uma classe de bilhetes com opção de transferibilidade, respeitadas as normas constantes de regulamento a ser editado pela autoridade competente, sendo vedada a revenda do bilhete.”

“Art. 229-A. Caso o passageiro não utilize o trecho inicial nas passagens do tipo ida e volta, o transportador não poderá cancelar o trecho de volta sem o consentimento do passageiro.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****23ª, Extraordinária - Semipresencial****Comissão de Serviços de Infraestrutura**

<b>Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, PODEMOS, MDB, PSDB)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTE</b>	
EDUARDO BRAGA	1. CONFÚCIO MOURA	PRESENTE
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	2. EFRAIM FILHO	PRESENTE
FERNANDO FARIAS	3. FERNANDO DUEIRE	PRESENTE
JAYME CAMPOS	4. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
PROFESSORA DORINHA SEABRA	5. MARCELO CASTRO	PRESENTE
CARLOS VIANA	6. SERGIO MORO	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO	7. JADER BARBALHO	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTE</b>	
CID GOMES	1. CHICO RODRIGUES	
OTTO ALENCAR	2. ANGELO CORONEL	
IRAJÁ	3. NELSON TRAD	
DANIELLA RIBEIRO	4. PEDRO CHAVES	PRESENTE
MARGARETH BUZETTI	5. LUCAS BARRETO	

<b>Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTE</b>	
JAIME BAGATTOLI	1. DRA. EUDÓCIA	
MARCOS ROGÉRIO	2. ROGERIO MARINHO	PRESENTE
WELLINGTON FAGUNDES	3. EDUARDO GOMES	
WILDER MORAIS	4. ASTRONAUTA MARCOS PONTES	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTE</b>	
BETO FARO	1. FABIANO CONTARATO	
ROGÉRIO CARVALHO	2. RANDOLFE RODRIGUES	
WEVERTON	3. VAGO	
JORGE KAJURU	4. VAGO	

<b>Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTE</b>	
ESPERIDIÃO AMIN	1. TEREZA CRISTINA	PRESENTE
LAÉRCIO OLIVEIRA	2. LUIS CARLOS HEINZE	
MECIAS DE JESUS	3. CLEITINHO	

**Não Membros Presentes**

IZALCI LUCAS  
AUGUSTA BRITO  
SÉRGIO PETECÃO  
PAULO PAIM



---

## Relatório de Registro de Presença

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 4223/2024)**

REUNIDA A COMISSÃO NESTA DATA, É LIDO E APROVADO O RELATÓRIO DO SENADOR ESPERIDIÃO AMIN, QUE PASSA A CONSTITUIR PARECER DA CI, PELA APROVAÇÃO DO PL 4223/2024, NA FORMA DA EMENDA Nº 1/CI (SUBSTITUTIVO).

02 de setembro de 2025

Senador Marcos Rogério

Presidente da Comissão de Serviços de Infraestrutura