



PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO (CDR), sobre o Projeto de Lei do Senado n° 114, de 2004, que *altera dispositivos da Lei n° 7.565, de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, de modo a instituir indenização a passageiros em caso de excesso de reservas em aeronave*; sobre o Projeto de Lei do Senado n° 283, de 2007, que *altera os arts. 230 e 231 da Lei n° 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para dispor sobre direitos de passageiros sujeitos a atrasos superiores a duas horas em seus vôos*; sobre o Projeto de Lei do Senado n° 429, de 2007, que *altera a Lei n° 7.565, de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para instituir indenização aos passageiros em caso de atraso ou cancelamento de vôos*; e sobre o Projeto de Lei do Senado n° 533, de 2007, que *altera a Lei n° 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para estabelecer regras para indenização, reembolso e assistência aos passageiros em caso de recusa de embarque, cancelamento ou atraso de vôos*.

RELATOR: Senador ALMEIDA LIMA

RELATOR AD HOC: Senador ROBERTO CAVALCANTI

I – RELATÓRIO

São submetidos ao exame desta Comissão os Projetos de Lei do Senado (PLS) n° 114, de 2004, de autoria da Senadora Serys



Slhessarenko, nº 283, de 2007, de autoria do Senador Renato Casagrande, nº 429, de 2007, também de autoria da Senadora Serys Slhessarenko, e nº 533, de 2007, de autoria do Senador Aloizio Mercadante. As proposições tramitam em conjunto por força do Requerimento nº 1.407, de 2007, de iniciativa do Senador Jayme Campos.

Sem distinção nesse aspecto, todos os projetos pretendem alterar o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), instituído pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, no sentido de assegurar aos usuários do transporte aéreo reparação por danos causados pelas transportadoras, a exemplo de atrasos, interrupções ou cancelamentos de vôos, recusa de embarque em razão de excesso de reservas efetuadas pela companhia aérea para o mesmo vôo (*overbooking*), danos aos passageiros (morte ou lesão corporal) e danos ou atrasos no transporte de bagagens.

A proposição mais antiga, o PLS nº 114, de 2004, pretende assegurar proteção aos passageiros prejudicados pela prática do *overbooking* por meio da inclusão, no CBA, de artigo para determinar, cumulativamente, pagamento de indenização; acomodação em outro vôo, restituição do valor do bilhete ou, ainda, endosso da passagem; e cobertura das despesas pessoais relacionadas com a impossibilidade de embarcar.

O PLS nº 283, de 2007, destina-se a alterar a redação dos arts. 230 e 231 do CBA, que dispõem sobre os direitos dos passageiros em caso de postergação da partida de vôo e de interrupção ou atraso de vôo em aeroporto de escala, para, em síntese, reduzir para duas horas o limite aceitável de atraso, hoje fixado em quatro horas, bem como exigir indenização ao passageiro atingido pelo atraso em valor igual ao pago por seu bilhete de passagem.

A alteração mais substancial do CBA é promovida pelo PLS nº 429, de 2007, com o propósito de instituir diversos mecanismos de proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços de transporte aéreo.

la-vc2009-00985



Por fim, mais tópico, o PLS nº 533, de 2007, busca disciplinar os procedimentos a serem adotados nas situações de *overbooking* e de atraso, interrupção ou cancelamento de voo.

Reunidas, as proposições foram distribuídas a quatro Comissões: a de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); a de Serviços de Infraestrutura (CI); a de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); e a de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), que deverá manifestar-se de forma terminativa.

Na CMA, em decorrência do princípio regimental da precedência, aprovou-se parecer favorável ao PLS nº 114, de 2004, na forma da Emenda nº 01 – CMA (substitutivo), e pela rejeição dos demais projetos.

Na CI, igualmente, optou-se por uma emenda substitutiva, que acrescentou, ao texto aprovado na CMA, dispositivo referente ao transporte de passageiros por ônibus nos trechos compreendidos entre o terminal aeroportuário e a aeronave estacionada em área remota do pátio.

A matéria foi então indevidamente encaminhada a esta Comissão, que deveria pronunciar-se somente após a audiência das demais. Sanado o equívoco, as proposições foram submetidas à CCJ, que se manifestou favoravelmente, por unanimidade, à aprovação do substitutivo adotado na CI.

Retornando a matéria à CDR, foi inicialmente designado para relatá-la o Senador Expedito Júnior. Em virtude de o ilustre parlamentar não mais integrar este colegiado, assumi a relatoria dos projetos ora sob exame desta Comissão.

Não foram apresentadas emendas perante esta Comissão.

II – ANÁLISE

la-vc2009-00985



Em relação ao criterioso relatório apresentado pelo Senador Expedito Júnior – o qual, todavia, não chegou a ser apreciado –, tomo a liberdade de reproduzir trechos da análise por ele desenvolvida, com destaque para os aspectos em que constato perfeita sintonia com minha própria avaliação acerca das questões tratadas nas proposições em análise. É o que passo a transcrever:

A par de sua relevância no sentido do aprimoramento das relações de consumo e do respeito aos usuários dos serviços de transporte aéreo, a matéria em pauta guarda especial importância para o desenvolvimento do turismo. Ao contribuir para reger as obrigações e deveres instituídos entre transportadores e passageiros por força contratual, a inovação legislativa que ora se examina representa um passo importante para a solução do que se convencionou denominar “crise aérea”, circunstância que acarretou reflexos negativos ainda presentes tanto no desenvolvimento do turismo interno quanto na recepção de visitantes estrangeiros.

Na verdade, não é moralmente defensável que os usuários do transporte aéreo, tendo cumprido integralmente suas obrigações, sejam surpreendidos pela impossibilidade do embarque, ou mesmo por atrasos e outros constrangimentos, em decorrência de práticas comerciais que consultam tão-somente interesses empresariais. Parece igualmente claro que a mera transferência da obrigação contratual do transportador para outro voo, em horário posterior, não se mostra suficiente para compensar os danos sofridos. No mesmo sentido, revela-se excessivo o período de quatro horas de tolerância em relação a atrasos, como atualmente estabelece o Código Brasileiro de Aeronáutica.

No caso do *overbooking*, deve-se ainda observar que não se trata da impossibilidade operacional para a realização do voo contratado, situação alheia à vontade do operador, que alcançaria indistintamente todos os passageiros. Trata-se de tratamento discriminatório porquanto, ocorrendo regularmente o voo e tendo os usuários cumprido suas obrigações, alguns embarcarão e outros não. Expostos a riscos dessa natureza, os passageiros tendem a afastar-se preventivamente, o que inibe o ânimo de utilização do transporte aéreo e prejudica compromissos pessoais e atividades econômicas importantes, em especial no segmento do turismo.

la-vc2009-00985



A própria Constituição Federal cuidou de assegurar, no art. 5º, V, o direito à “indenização por dano material, moral ou à imagem”. Na matéria em pauta, tal preceito constitucional mostra-se plenamente aplicável, não se justificando o silêncio da legislação ora vigente.

É inegável o mérito do substitutivo elaborado originalmente pela CMA e acolhido, com uma emenda, pela CI e, na sequência, pela CCJ. Mantido o foco na busca de regras claras para os casos de cancelamento, atraso ou interrupção de voos, assim como para as situações de *overbooking*, o novo projeto oferecido como substitutivo avançou significativamente no trabalho de síntese e aprimoramento das proposições apensadas.

Não obstante, na ocasião em que deve se manifestar a última das Comissões às quais a matéria foi distribuída, vislumbro a oportunidade para a introdução de alguns ajustes adicionais, sempre em benefício do aperfeiçoamento da proposição. Nesse sentido, vale ressaltar os subsídios colhidos em reunião de audiência pública destinada a instruir a votação dos projetos, promovida pela CDR no último dia 6 de maio, com a participação de representantes da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), do Ministério da Defesa e das empresas de transporte aéreo.

Na essência, o substitutivo ora proposto promove aperfeiçoamentos na técnica legislativa, corrige pequenas impropriedades e suprime dispositivos que poderão ser mais bem tratados em norma regulamentadora da ANAC.

Diferentemente da proposta anterior, a elaboração do novo substitutivo adotou, como partido, reunir em um único artigo o tratamento de todas as situações em que o embarque do passageiro ou a partida da aeronave deixam de ocorrer no horário previsto, por motivos alheios à vontade do passageiro, quais sejam: cancelamento ou interrupção do voo; preterição de embarque por excesso de passageiros (*overbooking*), e atraso superior a duas horas, no aeroporto de início do voo ou em aeroporto de escala.

la-vc2009-00985



Em todos esses casos, o passageiro fará jus a indenização pelo transtorno ou prejuízo sofrido. Sem prejuízo da indenização, poderá optar entre o reembolso do valor pago e a realização da viagem originalmente contratada, seja por meio de outro voo da mesma empresa, seja pelo endosso para outra empresa.

A fim de assegurar a liberdade contratual entre as partes, atribuiu-se caráter suplementar aos dispositivos legais disciplinadores do contrato de transporte aéreo, admitindo-se a estipulação de cláusulas diversas, desde que claramente explicitadas. Além disso, visando desestimular o não comparecimento de passageiros para embarque (*no show*), admitiu-se que o contrato estipule sanções para essa conduta.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 114, de 2004, na forma do substitutivo adiante formulado, e pela **REJEIÇÃO** dos Projetos de Lei do Senado nº 283, de 2007, nº 429, de 2007, e nº 533, de 2007.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 114, DE 2004 (SUBSTITUTIVO)

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica –, para dispor sobre a responsabilidade do transportador aéreo e as compensações devidas em caso de atraso, interrupção ou cancelamento de voo, e preterição de embarque por excesso de reservas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

la-vc2009-00985



Art. 1º A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“TÍTULO VII

Do Contrato de Transporte Aéreo

CAPÍTULO II

Do Contrato de Transporte de Passageiro

SEÇÃO I

Do Bilhete de Passagem

Art. 226-A. Na ausência de explícita disposição contratual em contrário, o contrato de transporte de passageiro observará o disposto no presente Capítulo.

Art. 226-B. A execução do contrato de transporte aéreo de passageiro compreende as operações de embarque e desembarque, além das efetuadas a bordo da aeronave.

§ 1º A operação de embarque inicia-se com a transposição pelo passageiro do limite entre a área destinada ao público em geral e aquela reservada aos passageiros e termina com sua entrada na aeronave.

§ 2º A operação de desembarque inicia-se com a saída do passageiro da aeronave e termina com a transposição do limite entre a área privativa dos passageiros e aquela destinada ao público em geral.

Art. 226-C. A autoridade de aviação civil disporá sobre as Condições Gerais de Transporte, observado o disposto nesta Lei, nas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil e no Código de Defesa do Consumidor.”

“Art. 227. No transporte de pessoas, o transportador é obrigado a entregar o respectivo bilhete individual ou coletivo de passagem, que deverá indicar o lugar e a data da emissão, os pontos de partida e destino, data e horário previstos de embarque e desembarque, assim como o nome dos transportadores e o modelo da aeronave empregada.

la-vc2009-00985



§ 1º As operações de embarque e desembarque poderão ser realizadas em até duas horas após o horário previsto.

§ 2º Respeitado o disposto no inciso anterior, o passageiro poderá ser embarcado em outro voo que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino.

§ 3º Os passageiros deverão ser comunicados, com a máxima antecedência possível, de atrasos ou cancelamentos do voo, e, se houver, dos novos horários previstos para embarque e desembarque. (NR)”

.....

“**Art. 229.** Em caso de cancelamento de voo, preterição de embarque ou atraso superior a duas horas no aeroporto de início do voo ou em aeroporto de escala, o passageiro que tiver comparecido para embarque na hora estabelecida fará jus a:

I – recebimento de indenização, no valor correspondente ao da maior tarifa cobrada pelo transportador para a emissão de bilhete aéreo no trecho considerado; e

II – garantia do direito contratual ao transporte previsto no bilhete, o qual poderá ser usufruído na forma de uma das seguintes alternativas:

a) acomodação em outro voo da mesma empresa aérea ou endosso do bilhete para outro transportador que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, no prazo de vinte e quatro horas a contar do horário previsto para embarque; ou

b) reembolso do valor do bilhete;

III – assistência compatível com o tempo de espera, sob a forma de facilidades de comunicação e alimentação;

IV – hospedagem e transporte de e para o aeroporto, nas hipóteses de endosso ou acomodação em outro voo cujo embarque previsto deva ocorrer em período superior a seis horas com relação ao horário do voo original.

§ 1º A indenização e o reembolso serão pagos de imediato e em moeda corrente, mediante entrega de numerário ou depósito em conta bancária indicada pelo passageiro.

§ 2º Quando o transporte sofrer interrupção ou atraso superior a duas horas em aeroporto de escala, ao passageiro que optar pelo



reembolso do valor do bilhete será assegurado o direito a voo de regresso ao ponto de partida inicial.

§ 3º As obrigações do transportador poderão ser substituídas por quaisquer outras formas de compensação estabelecidas em comum acordo com o passageiro. (NR)”

.....

“Art. 232.

Parágrafo único. O contrato de transporte poderá estipular a perda do direito ao serviço de transporte adquirido ou o pagamento de multa em caso de não comparecimento do passageiro para embarque no horário previsto. (NR)”

.....

“Art. 234.

§ 6º A bagagem será entregue ao passageiro, inviolada e em bom estado de conservação, no prazo máximo de trinta minutos após o início do desembarque.

§ 7º Em caso de descumprimento do disposto no parágrafo anterior, o transportador pagará ao passageiro, de imediato e em moeda nacional, multa de valor equivalente à metade do valor da maior tarifa do trecho consignado no bilhete de passagem. (NR)”

.....

“Art. 248. Não se aplicam às indenizações previstas os limites máximos fixados neste Capítulo quando ficar provado que o dano resultou de dolo ou culpa do transportador ou de seus prepostos.

Parágrafo único. Cabe ao transportador o ônus de provar que o dano não resultou de sua culpa ou dolo. (NR)”

.....

“Art. 257. A responsabilidade do transportador em relação a cada passageiro ou tripulante, no caso de morte ou lesão corporal grave e permanente limita-se a R\$1.000.000,00 (um milhão de reais)



em caso de morte, e R\$750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais)
em caso de lesão grave e permanente.

..... (NR)”

.....

“TÍTULO VIII

Da Responsabilidade Civil

CAPÍTULO I

Da Responsabilidade Contratual

.....

SEÇÃO IV

Da Responsabilidade por Danos à Bagagem

Art. 259-A. O transportador responde pelos danos decorrentes de avaria, violação, furto, extravio ou atraso na entrega da bagagem.”

“**Art. 260.** A responsabilidade do transportador por danos à bagagem despachada ou conservada em mãos do passageiro, ocorrida durante a execução do contrato de transporte aéreo, limita-se ao valor correspondente a R\$ 10.000 (dez mil reais), em relação a cada passageiro. (NR)”

.....

“**Art. 281.**

.....

V – às compensações devidas aos passageiros por descumprimento das Condições Gerais de Transporte.

..... (NR)”

.....

“**Art. 299.** Será aplicada a penalidade de multa de até R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), ou de suspensão ou cassação de quaisquer certificados de matrícula, habilitação,



concessão, autorização, permissão ou homologação expedidos segundo as regras deste Código, nos seguintes casos:

..... (NR)”

Art. 2 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Ficam revogados os arts. 230, 231 e 233 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.

Sala da Comissão, em 2 de dezembro de 2009

Senador NEUTO DE CONTO, Presidente

Senador ROBERTO CAVALCANTI, Relator