

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.815, de 2019, da Senadora Leila Barros, que *altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, para determinar que os menores de 12 anos tenham assentos contíguos a seus pais ou responsáveis.*

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 3.815, de 2019, de autoria da Senadora Leila Barros.

O Projeto conta com dois artigos. O primeiro altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), para obrigar o transportador a manter os menores de doze anos em assentos contíguos aos de seus pais ou responsáveis. O segundo artigo é a cláusula de vigência da lei, que seria de noventa dias após sua publicação oficial.

Justifica a autora do PL que, muito embora a desregulamentação do setor aéreo tenha trazidos inegáveis avanços, o nível da prestação dos serviços não acompanhou esse progresso. A Senadora prossegue afirmando que apesar de entender que a cobrança pela marcação de assentos seja lícita, não é possível admitir que as empresas separem crianças de até quatro anos de idade de seus pais, “numa tentativa torpe de exigir destes a marcação antecipada de assentos”. Ademais, a segurança de voo resta comprometida uma vez que em qualquer emergência o fluxo do corredor da aeronave ficará comprometido com os pais circulando e procurando seus filhos.

O PL foi distribuído à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e à CCJ, cabendo-lhe decisão terminativa. Na CDH, o PL recebeu emendas para alterar o limite de idade de que trata o PL de doze para quatorze anos. A Comissão aprovou ainda emenda para estender a obrigatoriedade dos assentos contíguos para as pessoas com deficiência e seus acompanhantes, além de proibir que o embarque de portadores de deficiência desacompanhados seja recusado, respeitadas as regras relativas à saúde e à segurança aplicáveis a qualquer passageiro.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre a matéria, pronunciando-se sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e, também, acerca de seu mérito.

Em conformidade com o disposto no art. 22, I, da Constituição Federal (CF), compete à União legislar privativamente sobre direito aeronáutico. Ademais, o projeto não trata de temas de iniciativa exclusiva do Presidente da República contidos no art. 61, § 1º, da CF.

Igualmente, em relação à juridicidade, não há o que se questionar, uma vez que o projeto busca introduzir suas alterações na legislação pertinente, em vez de produzir legislação esparsa, e apresenta os atributos de novidade, generalidade e abstração. Não se tratando de matéria cuja disciplina exija a aprovação de lei complementar, a lei ordinária é instrumento adequado à sua inserção no ordenamento jurídico nacional.

Assim, não há mácula, no PL, quanto ao aspecto de constitucionalidade e, também, no que se refere a sua adequação ao ordenamento jurídico e às normas regimentais vigentes.

No mérito, não podemos deixar de elogiar a iniciativa da autora do Projeto.

A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, consagrou os princípios de liberdade tarifária e operacional, como podemos observar nos arts. 48 e 49:

Art. 48: (VETADO)

§ 1º Fica assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela ANAC.

§ 2º (VETADO)

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

§ 1º No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.

Desde então, a ANAC tem adotado medidas no intuito de promover e garantir o ambiente de liberdade tarifária pleno. Entre essas medidas, citamos a Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, que autorizou, entre outras questões, a cobrança de bagagens.

A cobrança de assentos, tema do PL, muito embora não seja autorizada expressamente pela agência reguladora ou pela legislação, tampouco é expressamente proibida. Ocorre que o ambiente regulatório de alguns anos atrás não oferecia condições para que as companhias aéreas cobrassem pela marcação de assentos. Com o advento da Resolução nº 400, de 2016, restou claro que a tarifa cobrada pela passagem pode não incluir alguns serviços, considerados acessórios, a depender da classe tarifária escolhida pelo passageiro. Entre esses serviços está a marcação antecipada de assentos; e é bastante razoável que o passageiro que deseje escolher um lugar específico no voo pague por esse serviço.

Contudo, temos visto com alguma frequência que crianças estão sendo separadas de seus pais, quando estes não efetuam a compra antecipada dos assentos. Em tese, ao não escolher os assentos antecipadamente, o sistema da companhia aérea aloca os passageiros de forma aleatória nos assentos disponíveis no momento do *check-in*, quando pode haver poucos assentos disponíveis. Assim, sem qualquer tipo de critério razoável, crianças são separadas dos seus pais ou responsáveis.

É muito importante ressaltar, como lembra a autora do PL, que esse tipo de procedimento, além de deixar crianças pequenas longe de seus pais, coloca em risco a segurança do voo. Para exemplificar: numa situação de emergência, a evacuação da aeronave ficará comprometida já que,

naturalmente, os pais não deixarão a aeronave antes de encontrarem seus filhos.

Como exposto acima, entendemos que a cobrança pela marcação de assentos é parte da liberdade tarifária vigente no país. Entretanto, as transportadoras não podem se valer desse direito para separar famílias e obrigá-las a pagar por assentos contíguos, seja porque crianças até certa idade são dependentes de seus pais, seja porque compromete a segurança do voo.

Passamos à análise das emendas da CDH.

Começando pela Emenda nº 2 – CDH, ao propor o recorte de idade, o PL garante que os menores de quatorze anos sejam necessariamente alocados juntos de seus pais. Entendemos que a idade deve ser ajustada para dezesseis anos, para manter a coerência com o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que dispõe, no art. 83, que nenhuma criança ou adolescente menos de dezesseis anos poderá viajar para fora da comarca onde reside desacompanhado dos pais ou dos responsáveis sem expressa autorização judicial.

A mesma emenda altera o texto do PL para estabelecer que, caso os bilhetes sejam adquiridos em classes distintas da aeronave, o transportador poderá alocar os passageiros em assentos contíguos na classe mais barata, desde que proceda ao ressarcimento da diferença de preços entre as classes. Ora, como afirma na justificção do PL, a Senadora Leila Barros elaborou o texto de maneira a evitar comportamentos oportunistas, em que o passageiro adquire classes diferentes buscando exigir a alocação de seu filho na classe executiva.

Da forma como a emenda está redigida, esse comportamento oportunista pode ocorrer, já que a alocação do assento contíguo fica condicionada à classe mais barata apenas se a diferença tarifária for ressarcida ao consumidor. Aliás, estamos tratando aqui de pais e responsáveis que precisam e desejam viajar perto de seus filhos. Se o consumidor, deliberadamente, adquire assentos em classes distintas, está abrindo mão de viajar próximo a seus filhos. Nesse sentido, apresentamos emenda para manter esse trecho do PL no seu formato original.

Acrescentamos ainda os §§ 3º, 4º e 5º ao texto do art. 232-A para determinar que, em caso de bilhetes comprados em reservas separadas, o responsável deverá comunicar previamente à companhia aérea a

necessidade de assentos contíguos com o seu acompanhante, até 72h antes da partida do voo. Caso a comunicação ocorra após esse período, a acomodação dar-se-á mediante disponibilidade à bordo. Ainda, na hipótese da criança ou da pessoa com deficiência viajar realmente desacompanhada, a companhia aérea deverá permitir a marcação gratuita dos assentos no ato da compra do bilhete de passagem, entre todos os disponíveis.

A Emenda nº 2 – CDH é meritória por incluir os mesmos direitos conferidos aos pais e seus filhos para os portadores de deficiência e seus acompanhantes. O dispositivo determina ainda que o transportador não pode negar o embarque de portadores de deficiência desacompanhados. O direito das pessoas com deficiência deve ser amplamente protegido. A alteração aprovada na CDH no tocante a esse assunto merece ser aprovada. Na emenda que ora apresentamos mantivemos o teor do texto aprovado na CDH, com pequenas adaptações de técnica legislativa.

Por fim, a Emenda nº 1 – CDH adequa o teor da ementa do PL às alterações propostas. Como estamos elevando a idade para dezesseis anos, faz-se necessário rejeitá-la e apresentar nova emenda para adequar a redação à nova idade proposta.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 3.815, de 2019, pela rejeição da Emenda nº 1 – CDH e da Emenda nº 2 – CDH, e pela apresentação das seguintes emendas:

EMENDA Nº

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 3.815, de 2019, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que *dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica*, para determinar que os menores de dezesseis anos tenham assentos contíguos a seus pais ou responsáveis e pessoas com deficiência possam ter assentos contíguos aos seus acompanhantes.

EMENDA Nº

Dê-se ao art. 232-A da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, proposto pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.815, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 232-A. O transportador deverá reservar assentos contíguos para os menores de dezesseis anos de idade e seus pais ou responsáveis, e para as pessoas com deficiência e seus acompanhantes, sem cobrar taxas adicionais àquela paga pelos bilhetes de passagem.

§ 1º Caso os bilhetes dos menores de dezesseis e de seus responsáveis, ou das pessoas com deficiência e seus acompanhantes, tenham sido adquiridos em classes distintas na aeronave, o transportador poderá cumprir a regra que determina o *caput* na classe de menor valor.

§ 2º É vedado recusar o embarque da pessoa com deficiência desacompanhada meramente em razão da sua condição, sem prejuízo das regras relativas à saúde e à segurança aplicáveis a qualquer passageiro.

§ 3º Em caso de bilhetes comprados em reservas separadas, o responsável deverá comunicar previamente à companhia aérea a necessidade de assentos contíguos com o seu acompanhante, até 72h antes da partida do voo, para que tenha assegurado esse direito.

§ 4º Em caso de comunicação ou compra do bilhete após às 72h anteriores à partida do voo, a marcação de assentos contíguos acontecerá mediante disponibilidade à bordo.

§ 5º Na hipótese de os menores de dezesseis anos de idade e das pessoas com deficiência viajarem desacompanhadas, sem a presença à bordo dos responsáveis e acompanhantes, a companhia aérea deverá permitir a marcação gratuita do assento no ato da compra entre todos os disponíveis no momento, inclusive nas primeiras fileiras da aeronave, sem cobrar taxas adicionais.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora