

**AVULSO NÃO
PUBLICADO.
REJEIÇÃO NAS
COMISSÕES DE
MÉRITO.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 7.130-B, DE 2017

(Do Sr. Alexandre Leite)

Altera a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, para dispor sobre a reserva de assentos na aquisição de passagens aéreas; tendo parecer: da Comissão de Defesa do Consumidor, pela rejeição (relator: DEP. RODRIGO MARTINS); e da Comissão de Viação e Transportes, pela rejeição (relator: DEP. EFRAIM FILHO).

DESPACHO:
ÀS COMISSÕES DE:
DEFESA DO CONSUMIDOR;
VIAÇÃO E TRANSPORTES E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIAÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Defesa do Consumidor:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Viação e Transportes:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei acrescenta dispositivo ao art. 49 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que “*Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências*”, para, no caso da venda de passagem aérea, limitar à metade da capacidade da aeronave a reserva de assentos por prazo certo, para posterior emissão de bilhete.

Art. 2º O art. 49 da Lei nº 11.182, de 2005, passa a vigorar acrescido do seguinte dispositivo:

“Art 49.....

.....
§ 4º Na venda de passagens, a reserva de assentos por prazo certo, para posterior emissão de bilhete, limitar-se-á à metade da capacidade da aeronave, observadas as regras que a ANAC dispuser a esse respeito.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos trezentos e sessenta e cinco dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

A finalidade deste projeto de lei é impor limite ao procedimento de se reservar assentos nas aeronaves para clientes de operadoras e agências de turismo. Explicamos.

Em virtude de a Lei nº 11.182, de 2005, conferir às companhias aéreas a liberdade de definir seus preços e planos de negócio (compreendendo linhas, frequências, horários, tipos de aeronave, entre outros aspectos), cada transportador pode adotar política própria com respeito à venda de assentos em grupo, precedida pelo “bloqueio” desses assentos por algum período, até que a operadora de turismo confirme a compra mediante pagamento. Comumente, as empresas aéreas requerem dessas operadoras o pagamento de um sinal para garantir o bloqueio, que não é devolvido em caso de insucesso nas vendas. Por assumirem risco na requisição de bloqueio, as operadoras costumam adotar essa estratégia quando têm em vista destinos específicos, para os quais a procura é grande, contínua ou episodicamente (caso dos eventos que despertam grande interesse).

Embora o bloqueio faça sentido do ponto de vista econômico, não são poucas as ocasiões nas quais a oferta de que dispõe o consumidor direto (aquele que não recorre a intermediários para a aquisição da passagem) torna-se bastante restrita, em virtude do excessivo número de reservas feitas por operadoras de turismo. Acreditamos que o poder

de mercado dessas empresas coloca o consumidor direto em posição francamente desfavorável, limitando para além do razoável seu acesso a um serviço público. Do ponto de vista jurídico, há nítida quebra de equidade na oferta dos serviços, posto que as operadoras, além de estarem organicamente preparadas para atuar nesse setor, estabelecem com os fornecedores (concessionárias de transporte aéreo) condições de compra que não são extensíveis ao usuário comum.

Nossa proposta tenta trazer mais equilíbrio nessa concorrência, do lado dos consumidores, pela aquisição de passagens aéreas. Cremos que a regra aqui sugerida – restringir a reserva de assentos para compra por clientes de operadoras à metade da capacidade da aeronave – pode contribuir para a justiça equitativa, no caso concreto.

Tendo em vista as implicações comerciais e operacionais que hão de decorrer da limitação que estamos sugerindo, o projeto determina que se observem as prescrições da ANAC acerca da matéria, desenvolvidas no âmbito de regulamentação. Vale ressaltar que o prazo de que dispõem a Agência e os agentes econômicos para sua adaptação ao novo regime de vendas – um ano – é suficiente para que não ocorram embaraços no cumprimento da lei.

Ao final, solicito o apoio dos Pares no aperfeiçoamento e na aprovação da matéria.

Sala das Sessões, em 15 de março de 2017.

Deputado **ALEXANDRE LEITE**
DEMOCRATAS/SP

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI N° 11.182, DE 27 DE SETEMBRO DE 2005

Cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

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.

§ 2º (VETADO)

§ 3º A ANAC estabelecerá os mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas.

Art. 50. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta do Orçamento da ANAC.

.....
.....

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 7.130, de 2017, de autoria do nobre Deputado Alexandre Leite, pelo qual se propõe a alteração da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, para limitar, no caso de venda de passagens aéreas, a reserva de assentos por prazo certo, para posterior emissão de bilhete, à metade da capacidade da aeronave.

Nos termos da Justificativa, a finalidade da proposição é de “impor limite ao procedimento de se reservar assentos nas aeronaves para clientes de operadoras e agências de turismo”. Para o Autor, “embora o bloqueio faça sentido do ponto de vista econômico, não são poucas as ocasiões nas quais a oferta de que dispõe o consumidor direto (aquele que não recorre a intermediários para a aquisição da passagem) torna-se bastante restrita, em virtude do excessivo número de reservas feitas por operadoras de turismo. Acreditamos que o poder de mercado dessas empresas coloca o consumidor direto em posição francamente desfavorável, limitando para além do razoável seu acesso a um serviço público. Do ponto de vista jurídico, há nítida quebra de equidade na oferta dos serviços, posto que as operadoras, além de estarem organicamente preparadas para atuar nesse setor, estabelecem com os fornecedores (concessionárias de transporte aéreo) condições de compra que não são extensíveis ao usuário comum.”

A proposição tramita em regime ordinário e submete-se à apreciação conclusiva das Comissões de Defesa do Consumidor; Viação e Transportes; e Constituição e Justiça e Cidadania (art. 54 do RICD).

Nesta Comissão de Defesa do Consumidor, dentro do prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O cerne da proposição está em fixar, na venda de passagens aéreas, um limite de no máximo 50% de reserva de assentos por prazo certo, para posterior emissão de bilhete.

Ainda que a proposição seja meritória, declinamos abaixo motivos que sugerem que o projeto de lei não merece aprovação.

Inicialmente, é de se considerar que a fixação de limites máximos é uma medida de dupla face e que tem o potencial de gerar o efeito contrário daquele inicialmente pretendido. Isso porque todo limite é também um teto. Ou seja, estabelecer que não mais que metade dos assentos podem ser reservados é o mesmo que estabelecer até metade dos assentos podem ser reservados.

Da leitura da proposição é possível subentender dois pressupostos. O primeiro, o pressuposto de que a taxa de reserva de assentos para agências de viagens é superior a metade dos assentos. Inexistem, no entanto, dados ou estudos a subsidiar esse posicionamento, por parte do autor da proposição. Pesquisa rápida sobre as principais reclamações contra companhia aéreas indica que esse não é um tópico recorrente de debate¹.

O segundo, o pressuposto de que a demanda das agências por reserva de assentos será mantida em patamares elevados. Entretanto, dada a dinâmica do setor de agências de viagem, há fortes indícios de que o serviço de venda intermediada de passagens aéreas tem perdido espaço frente a compra direta de bilhetes por passageiros. Nesse aspecto, o Autor propõe que cristalizemos em lei uma realidade cambiante: eventual fruto deste projeto de lei já entraria em vigência desatualizada.

O PL nº 7.130, de 2017, ainda que bem intencionado, tem o potencial de causar indevidas restrições à liberdade de contratar dos consumidores brasileiros. Da leitura de seu texto, não conseguimos identificar qualquer tipo de benefício ao mercado de consumo de bilhetes aéreos.

¹ De fato, as principais reclamações giram em torno das altas taxas de embarque, fim da franquia gratuita de bagagem e desconforto em voo.

Manifestações encaminhadas a esta Comissão pela Associação Brasileira de Empresas Aéreas – ABEAR e pela *International Air Transport Association* – IATA abordam ainda um outro ponto relevante: a indevida restrição à concorrência e potenciais incompatibilidades com protocolos internacionais que seriam efeitos da aprovação do projeto de lei. Nesse sentido, destacamos os seguintes trechos:

“Ao defender a limitação na comercialização ou reserva prévia de assentos, o projeto de lei da forma que se justifica volta a acrescentar à legislação vigente e anteriormente reestruturada temas que tendem a restringir a prática de livre concorrência e comercialização de bilhetes aéreos, bem como a liberdade de ofertas de rotas, frequências e assentos dentre as mais diversas variáveis.” (ABEAR)

“Os GDSs foram criados a fim de permitir que qualquer agência de turismo no Brasil e no mundo possam ter acesso em tempo real aos inventários de assentos das empresas aéreas e efetuarem as reservas de bilhetes. Estas empresas utilizam sistemas que trabalham com regras internacionais únicas e perenes. Determinar que os GDS modifiquem seus sistemas para permitir que apenas passageiros do Brasil tenham uma limitação na forma de reserva de assentos requereria uma atualização de software a um custo proibitivo, o que acarretaria que as empresas aéreas operando no Brasil tivessem que deixar de distribuir suas passagens através dos GDS. Tal situação prejudicaria não apenas o setor econômico da aviação, mas sobretudo às agências de turismo do Brasil e de todo o mundo que deixariam de poder vender viagens para o Brasil e vice-versa. É importante lembrar ainda que as empresas brasileiras deixariam de poder vender voos em conexão internacional, já que a regra brasileira não prevaleceria nas legislações internacionais, assim as empresas aéreas deixariam de poder vender bilhetes com conexões internacionais.” (IATA)

Pelos motivos acima apresentados, somos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 7.130, de 2017.

Sala da Comissão, em 5 de dezembro de 2017.

Deputado **RODRIGO MARTINS**
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Defesa do Consumidor, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 7.130/2017, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Rodrigo Martins.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Jose Stédile - Presidente, Vinicius Carvalho, José Carlos Araújo e João Fernando Coutinho - Vice-Presidentes, André Amaral, Aureo, Cabo Sabino, Carlos Sampaio, Celso Russomanno, Chico Lopes, Eli Corrêa Filho, Irmão Lazaro, Ivan Valente, Maria Helena, Rodrigo Martins, Weliton Prado, Júlio Delgado, Márcio Marinho e Walter Ihoshi.

Sala da Comissão, em 25 de abril de 2018.

Deputado **JOSE STÉDILE**
Presidente

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

I - RELATÓRIO

O projeto em análise, elaborado pelo ilustre Deputado Alexandre Leite, tem por objetivo limitar a 50% da capacidade da aeronave a reserva de assentos por prazo certo para posterior emissão de bilhete.

Na justificação o autor esclarece que o objetivo da proposta é permitir que clientes comuns tenham acesso ao serviço de transporte aéreo de passageiros em igualdade de condições com as agências de turismo e seus clientes. Segundo o autor, há quebra de equidade na oferta dos serviços quando se permite a reserva de assentos apenas a um determinado grupo, como hoje acontece com as agências de turismo.

Nos termos do art. 32, XX, "f", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a este órgão técnico pronunciar-se sobre aviação civil. A proposição foi distribuída à Comissão de Defesa do Consumidor, onde recebeu parecer pela rejeição, a esta Comissão de Viação e Transportes para exame de mérito e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise de constitucionalidade e juridicidade. Tramita em regime ordinário, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em virtude de a Lei nº 11.182, de 2005, conferir às companhias aéreas a liberdade de definir seus preços e planos de negócio (compreendendo linhas, frequências, horários, tipos de aeronave, entre outros aspectos), cada transportador pode adotar política própria com respeito a venda de assentos em grupo, precedida pelo “ bloqueio ” desses assentos por algum período, até que a operadora de turismo confirme a compra mediante pagamento. Comumente, as empresas aéreas requerem dessas operadoras o pagamento de um sinal para garantir o bloqueio, que não é devolvido em caso de insucesso nas vendas. Por as operadoras assumirem risco na requisição de bloqueio, costumam adotar essa estratégia quando têm em vista destinos específicos, para os quais a procura é grande, de maneira contínua ou episódica (caso dos eventos que despertam grande interesse).

Como se observa, o que está em questão é a liberdade de as empresas aéreas continuarem a praticar políticas de preço e de forma de venda diferenciadas, baseadas, inclusive, na quantidade de assentos adquiridos de uma só vez. Se lhes for negada a possibilidade de efetuarem bloqueio de assentos para a modalidade de venda em grupo (em geral, a partir de dez lugares), dificilmente poderão manter a parceria importante que desenvolvem com as operadoras de turismo, clientes cuja fidelidade e cujo grande volume de compras justificam o tratamento privilegiado que lhes é, geralmente, concedido. Cabe lembrar que, por intermédio das operadoras – e das agências de turismo que mantêm negócios com elas –, as companhias aéreas conseguem alcançar um público que, sem o apoio desses parceiros de negócio, poderia deixar de se valer de seus serviços. Cito, por exemplo, grupos de turistas cujo tamanho não é suficiente para justificar o fretamento de uma aeronave, mas que precisam se organizar em relação às datas de voo e hospedagem para realizarem uma viagem com propósito específico; outro caso é o de pessoas que não têm familiaridade com procedimentos relacionados a viagens de turismo e, por isso mesmo, preferem recorrer ao auxílio de uma agência que lhes ofereça opções de “ pacotes turísticos ”, frequentemente com preços atrativos.

Para as operadoras e agências de turismo, a impossibilidade de efetuar bloqueio de assentos, segundo a política de cada empresa aérea, pode representar enorme dificuldade para seus negócios. Uma vez que o bilhete aéreo só pode ser emitido para passageiro específico e é intransferível, teriam de contar com grupos de clientes organizados antecipadamente, dispostos a realizar a compra em bloco, algo possível somente no caso de pessoas que mantêm alguma ligação entre

si. Todavia, finda a prática de bloquear assentos e de vendê-los a clientes diversos, captados paulatinamente por agências de turismo, seria difícil garantir a permanência da oferta de pacotes turísticos a preços convidativos, posto que as operadoras só poderiam adquirir passagens à medida que seus clientes confirmassem o interesse na compra, deixando-as na mesma situação de quem vai aos *sites* das empresas aéreas em busca de ofertas.

Finalmente, cabe destacar o fato de que a própria Comissão de Defesa do Consumidor, colegiado que tem de colocar o interesse do consumidor em primazia, rejeitou a proposição, por entender que ela não beneficia o usuário dos serviços de transporte aéreo e de agências e operadores de turismo.

Assim, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 7.130, de 2017.

Sala da Comissão, em 19 de setembro de 2019.

Deputado EFRAIM FILHO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Viação e Transportes, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 7.130/2017, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Efraim Filho.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Eli Corrêa Filho - Presidente, Jaqueline Cassol - Vice-Presidente, Abou Anni, Alcides Rodrigues , Carlos Gomes, Christiane de Souza Yared, Coronel Tadeu, Gelson Azevedo, Gonzaga Patriota, Gutemberg Reis, Leda Sadala, Leônidas Cristino, Lucas Gonzalez, Manuel Marcos, Marcio Alvino, Paulo Guedes, Professor Joziel, Ronaldo Carletto, Rosana Valle, Sanderson, Sérgio Brito, Severino Pessoa, Valdevan Noventa, Vanderlei Macris, Vicentinho Júnior, Afonso Hamm, Aliel Machado, Amaro Neto, Bosco Costa, Da Vitoria, Domingos Sávio, Efraim Filho, Hélio Costa, Hugo Leal, Juarez Costa, Júnior Mano, Juscelino Filho, Miguel Lombardi, Pastor Eurico, Sergio Vidigal e Zé Neto.

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2019.

Deputado ELI CORRÊA FILHO
Presidente

FIM DO DOCUMENTO