



PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2025
(do Sr. FABIANO CAZECA)

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para vedar a sobrevenida de assentos, instituir mecanismos de prevenção e transparência, estabelecer regras de reacomodação e compensação imediata ao passageiro, criar o Registro Nacional de Preterição e disciplinar sanções administrativas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), a fim de proibir a sobrevenida de assentos no transporte aéreo de passageiros e instituir mecanismos de prevenção, transparência, compensação e fiscalização.

Art. 2º A Lei nº 7.565, de 1986, passa a vigorar acrescida dos arts. 231-A a 231-G:

"Art. 231-A. É vedada ao transportador aéreo a sobrevenida de assentos, entendida como a oferta, reserva ou venda de bilhetes em quantidade superior à efetiva disponibilidade de lugares na aeronave designada para o voo.

§ 1º Considera-se preterição o impedimento de embarque de passageiro que atendeu a todos os requisitos contratuais e operacionais, inclusive horários de apresentação e check-in, decorrente de insuficiência de assentos.

§ 2º Não se caracteriza sobrevenida a preterição motivada exclusivamente por razões supervenientes e comprovadas de segurança operacional, força maior ou determinação de autoridade competente, cabendo, ainda assim,





as obrigações de assistência, acomodação e compensação previstas nesta Lei.

§ 3º É nula a cláusula contratual que limite direitos ou afaste as garantias previstas neste Capítulo.”

“Art. 231-B. Diante de preterição, o transportador assegurará ao passageiro, imediatamente e à sua escolha:

I – acomodação em voo próprio ou de terceiro, para o mesmo destino, no primeiro assento disponível, em classe equivalente, sem custo adicional;

II – endosso do bilhete a outra transportadora, quando houver disponibilidade;

III – reembolso integral do valor pago, com devolução por meio eletrônico instantâneo ou creditado em até 7 (sete) dias corridos.

§ 1º O passageiro poderá optar por assistência material até a efetiva acomodação, compreendendo, no que couber, facilidades de comunicação, alimentação, traslado e hospedagem.

§ 2º O pagamento da compensação pecuniária mínima prevista no art. 231-C ocorrerá no aeroporto e antes do desembarque do passageiro preterido, por meio eletrônico, sem prejuízo de outras indenizações cabíveis.”

“Art. 231-C. O passageiro preterido por sobrevenda fará jus a compensação pecuniária mínima imediata, sem necessidade de prova de prejuízo suplementar, cumulável com acomodação ou reembolso, nos seguintes termos:

I – valor não inferior a 200% (duzentos por cento) do preço do trecho afetado; ou

II – o valor mínimo por faixa de distância e atraso que vier a ser fixado pela autoridade de aviação civil, o que for mais vantajoso ao passageiro.

§ 1º A compensação será paga em dinheiro ou transferência eletrônica; voucher somente com anuência expressa do passageiro e nunca em valor inferior ao devido em espécie.

§ 2º A autoridade reguladora definirá, em regulamento, metodologia de cálculo por faixas de distância, natureza do voo (doméstico/internacional) e tempo de atraso final.





§ 3º O pagamento de que trata o caput não exclui a reparação por danos materiais e morais na via judicial ou administrativa.”

“Art. 231-D. Transparência e governança de dados na seleção de voluntários e na gestão de preterição:

I – é vedada a adoção de critérios discriminatórios ou opacos na seleção de passageiros para voluntariado ou preterição;

II – sempre que utilizados algoritmos ou sistemas automatizados, o transportador deverá manter registro auditável dos critérios aplicados, parâmetros, pesos e resultados, com guarda por 5 (cinco) anos, assegurando ao passageiro acesso a informações claras sobre o tratamento de seus dados e os critérios que afetaram sua experiência;

III – o transportador deverá implementar programa de boas práticas e governança compatível com o porte e o risco do tratamento, com avaliações de impacto quando aplicável;

IV – é obrigatória a divulgação ostensiva da política de reacomodação e compensação no sítio eletrônico, aplicativo, pontos de venda e balcões de check-in.

Parágrafo único. O disposto neste artigo observará a legislação de proteção de dados pessoais e regulamentos da autoridade competente.”

“Art. 231-E. Fica criado o Registro Nacional de Preterição e Cancelamentos (RNPC), mantido pela autoridade de aviação civil, com dados anonimizados e agregados sobre ocorrências por voo, rota, horário, transportador e motivo.

§ 1º Os transportadores remeterão relatórios mensais ao RNPC com informações padronizadas; o descumprimento sujeita o infrator às sanções do art. 231-F.

§ 2º O RNPC terá acesso público para fins de transparência e controle social, resguardados os dados pessoais e segredos industriais.”

“Art. 231-F. Sem prejuízo de outras cominações legais, a prática de sobrevida ou o descumprimento das obrigações desta Lei sujeita o transportador às seguintes sanções administrativas, aplicáveis pela autoridade de aviação civil, observado o devido processo legal:





I – multa de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do faturamento bruto do voo em que se verificou a preterição por sobrevenda, por passageiro afetado;

II – em reincidência específica no período de 12 (doze) meses, multa em dobro e restrição temporária de slots na faixa horária e aeroporto em que ocorreram as preterições;

III – em caso de reincidência grave, suspensão temporária de comercialização da rota específica por até 30 (trinta) dias.

§ 1º A autoridade estabelecerá, em regulamento, critérios de gradação conforme gravidade, extensão do dano, vantagem auferida, cooperação do infrator e medidas de reparação.

§ 2º O pagamento da multa não afasta a obrigação de compensar e reacomodar o passageiro.”

“Art. 231-G. Medidas de prevenção e gestão:

I – o transportador manterá Sistema de Controle de Disponibilidade em tempo real, integrado ao inventário de assentos, com trilha de auditoria;

II – fica instituído o Programa de Prevenção à Sobre capacidade (PPS), com metas anuais e indicadores de desempenho reportados à autoridade;

III – é obrigatório manter canal de denúncias e registro de reclamações acessível ao público, com resposta em até 10 (dez) dias;

IV – a oferta de voluntariado para embarque em voo alternativo somente poderá ocorrer após assegurada a compensação mínima do art. 231-C aos voluntários, vedadas ofertas inferiores.”

Art. 3º A autoridade de aviação civil regulamentará esta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias, inclusive a metodologia de compensação por faixas e os procedimentos do RNPC

Art. 4º As despesas decorrentes da implementação desta Lei, inclusive da criação, manutenção e operação do Registro Nacional de Preterição e Cancelamentos (RNPC), das ações de fiscalização, da transparência e da governança de dados, correrão à conta das dotações orçamentárias próprias consignadas anualmente à autoridade de aviação civil e aos demais órgãos e entidades responsáveis por sua execução, observadas a compatibilidade com o





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as limitações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º O Poder Executivo poderá, se necessário, abrir créditos suplementares para o atendimento das despesas de que trata o caput, nos termos da legislação orçamentária e financeira aplicável.

§ 2º Para fins de pactuação da execução, poderão ser celebrados convênios, acordos, termos de cooperação ou instrumentos congêneres com órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, bem como com entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, observado o disposto no art. 3º desta Lei.

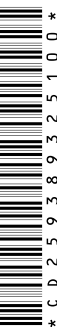
§ 3º As despesas decorrentes dos instrumentos de que trata o § 2º correrão à conta das dotações orçamentárias específicas dos partícipes, podendo ser suplementadas, se necessário, na forma da legislação vigente.

§ 4º O pagamento das compensações pecuniárias aos passageiros e demais obrigações contratuais previstas nos arts. 231-B e 231-C constituem encargo exclusivo dos transportadores aéreos, não configurando despesa pública.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O A preterição de embarque — negação de embarque a passageiro que cumpriu todas as exigências — é uma externalidade negativa da prática comercial de sobrevenda (overbooking) que transfere ao consumidor riscos operacionais do transportador. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) reconhece a preterição como evento indenizável e estabelece obrigações mínimas de assistência e reacomodação, deixando claro o direito do passageiro à



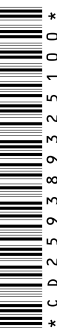


compensação e aos cuidados devidos quando tiver o embarque negado por esse motivo.

Embora a Resolução ANAC nº 400/2016 determine medidas de mitigação, inclusive chamamento de voluntários e compensação financeira imediata em montantes de 250 Direitos Especiais de Saque (DES) para voos domésticos e 500 DES para internacionais, a experiência do usuário demonstra que tais parâmetros não têm sido suficientes para desestimular a sobrevenda, nem para promover alinhamento transparente de incentivos entre empresas e consumidores. A persistência do problema aparece na esfera da defesa do consumidor: no 2º trimestre de 2024, “execução do voo” figurou entre os temas mais reclamados no monitoramento do setor aéreo do Consumidor.gov.br, indicador de que falhas graves na prestação do serviço — entre elas a negativa de embarque — seguem produzindo conflitos e custos sociais.

O cenário internacional aponta para padrões mais protetivos e mecanismos de desincentivo econômico ao overbooking. A União Europeia, pelo Regulamento (CE) nº 261/2004, fixa compensações de € 250, € 400 e € 600 ao passageiro com embarque negado, conforme a distância do voo, além de deveres claros de informação, cuidado e reacomodação. Nos Estados Unidos, o Departamento de Transportes (DOT) elevou, a partir de 22 de janeiro de 2025, os tetos de compensação por “denied boarding” involuntário para US\$ 1.075 e US\$ 2.150 (conforme a extensão do atraso), reforçando o caráter dissuasório do instituto e a previsibilidade para o consumidor.

À luz do ordenamento brasileiro, o reforço legal proposto é consentâneo com a Constituição Federal, que erige a defesa do consumidor a princípio da ordem econômica (art. 170, V) e impõe ao Estado o dever de promovê-la (art. 5º, XXXII). A proposta também dialoga com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), ao exigir transparência e governança sobre modelos de previsão de “no-show” e algoritmos de alocação de assentos, quando utilizados para justificar sobrevenda ou priorização de passageiros. A LGPD assegura ao titular o direito de revisão de decisões automatizadas e a obtenção de informações claras sobre os

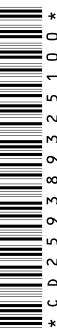




critérios utilizados (art. 20), e impõe princípios de segurança e boas práticas (arts. 46 e 49), além de reconhecer a defesa do consumidor como fundamento da disciplina de dados (art. 2º, VI).

Sob o prisma econômico, a prática de sobrevida apoia-se em modelos estatísticos que estimam ausências (no-shows) para otimizar ocupação e receita. Contudo, quando os incentivos não estão calibrados por regras de responsabilização efetiva e por obrigações robustas de informação pré-contratual, as empresas internalizam ganhos e socializam custos sobre passageiros “preteridos”, gerando ineficiências alocativas, perdas de produtividade, dano moral e reputacional ao setor. O projeto inova ao: (i) tipificar e restringir a sobrevida com parâmetros objetivos de tolerância, priorizando soluções ex ante (como a divulgação clara do risco de preterição e o chamamento efetivo de voluntários com benefícios proporcionais); (ii) elevar a compensação mínima e torná-la automática e imediata, com meios eletrônicos padronizados de pagamento; (iii) exigir trilhas de auditoria e transparência algorítmica, inclusive com relatórios periódicos à autoridade competente sobre taxas de no-show previstas vs. realizadas e eventos de embarque negado; (iv) prever prioridade reforçada a passageiros hipervulneráveis (idosos, PcD, crianças desacompanhadas), com atendimento preferencial e monitoramento dedicado; e (v) criar mecanismos sancionatórios proporcionais e cumulativos em caso de reincidência, de modo a desalentar a captura do consumidor pela assimetria informacional.

A previsão de dotações orçamentárias para a pactuação federativa e para ações de fiscalização e transparência é parcimoniosa e compatível com a responsabilidade fiscal, pois se concentra em custos de regulação, fiscalização e sistemas de informação, com retorno social e concorrencial superior. O reforço do enforcement regulatório tende a reduzir litígios, a improvisação operacional nos aeroportos e o custo reputacional do setor, melhorando a previsibilidade e a confiança do mercado, em harmonia com os princípios constitucionais da ordem econômica e da tutela do consumidor.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em síntese, trata-se de aperfeiçoamento normativo que protege direitos fundamentais, alinha o Brasil a boas práticas internacionais e induz inovação responsável por parte dos fornecedores, sem afastar a livre iniciativa — apenas condicionando-a a padrões de transparência, segurança e lealdade nas relações de consumo. Ao coibir a prática abusiva do overbooking e fortalecer a governança do setor, promove-se eficiência econômica e justiça contratual, em benefício de milhões de passageiros.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado Federal FABIANO CAZECA

Apresentação: 22/12/2025 13:46:03.650 - Mesa

PL n.6625/2025

