

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre os Projetos de Lei do Senado nº 609, de 2011, de autoria do Senador Cícero Lucena, que “*Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para instituir crédito, em favor do passageiro, da franquia de bagagem não utilizada.*” e nº 278, de 2011, de autoria da Senadora Ângela Portela, que “*Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, e dá outras providências, para proteger direitos dos usuários de serviços de transporte aéreo.*”

RELATOR: Senador ROBERTO REQUIÃO

I – RELATÓRIO

São submetidos ao exame desta Comissão, tramitando conjuntamente por proporem alterações no Código Brasileiro de Aeronáutica, em decorrência da aprovação do Requerimento nº 590/2012, os Projetos de Lei nº 609, de 2011, de autoria do Senador Cícero Lucena, que “*Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para instituir crédito, em favor do passageiro, da franquia de bagagem não utilizada.*” e nº 278, de 2011, de autoria da Senadora Ângela Portela, que “*Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, e dá outras providências, para proteger direitos dos usuários de serviços de transporte aéreo.*”

Sobre o PLS nº 609/2011

O PLS nº 609 tem as seguintes finalidades:

1. facilita ao passageiro conduzir objeto pessoal como bagagem de mão (proposta de redação para o parágrafo único do art. 227 do CBA);
2. exige que o transportador aéreo emita o tíquete (NOTA) de bagagem em duas vias, nos casos em que o contrato de transporte aéreo abrange franquia para transporte de bagagem (proposta de nova redação do art. 234 do CBA);
3. assegura ao passageiro que não usar da franquia de bagagem o direito de utilizar essa mesma franquia em outro voo do mesmo transportador, dentro de um ano (proposta de redação do § 3º do art. 234 do CBA);
4. dá ao passageiro o direito de crédito em valor para compra de passagens ou em pontos de programa de fidelidade, em caso da não utilização de franquia de bagagem em um ano. O cálculo seria feito em preço do quilo excedente (proposta de redação do § 4º do art. 234 do CBA).

Na CMA, o Projeto recebeu parecer do Senador Sérgio Souza, por sua rejeição. O parecer, todavia, não foi apreciado, em razão de a matéria ter sido objeto do requerimento nº 590/2012, que determinou sua apreciação conjunta com o PLS nº 278, iniciando, a partir de então, sua apreciação pela CAE.

Sobre o PLS nº 278/2011

O PLS nº 278, de 2011, já foi submetido a esta Comissão, na qual foi aprovado, em 09/08/2011, parecer deste mesmo Relator com o mesmo conteúdo do presente parecer.

Este PLS nº 278, por sua vez, traz as seguintes propostas:

1. o art. 1º do projeto altera o art. 193 da Lei nº 7.565, de 1986, de forma a explicitar na lei a necessidade de prévia autorização da autoridade aeronáutica para exploração por parte das empresas prestadoras de serviço de transporte aéreo doméstico regular. Essa autorização será formalizada por meio de Horário de Transporte (HOTRAN), que indicará horários, números de voos, frequências, tipos de aeronaves e oferta de assentos. Adicionalmente, prevê-se que a desistência da exploração de linha aérea autorizada, assim como da frequência, deverá se comunicada à autoridade aeronáutica com antecedência mínima de três meses. No caso de a empresa desistir da exploração de linha aérea, não será autorizada nova exploração no prazo de dois anos;

2. o artigo 1º altera também o art. 229 da Lei nº 7.565, de 1986, ao prever que, no caso de cancelamento da viagem pelo transportador, além do reembolso do valor já pago pelo bilhete, o passageiro terá direito ao recebimento de multa em valor correspondente ao da tarifa cheia;

3. o artigo 2º acrescenta três parágrafos ao art. 222 da Lei nº 7.565, de 1986, explicitando que integram o contrato de transporte aéreo as Condições Gerais de Transporte que serão fixadas pela autoridade aeronáutica. Tais condições deverão especificar os serviços correspondentes a cada tarifa oferecida, que deverão ser claramente informados ao consumidor antes da aquisição do bilhete, vedada qualquer cobrança adicional pelos serviços abrangidos. Além disso, estabelece que a autoridade aeronáutica disciplinará e fiscalizará a forma de apresentação das tarifas nas páginas eletrônicas de venda dos bilhetes, de forma a evitar qualquer tipo de propaganda enganosa quanto às tarifas, ou mesmo inclusão de custos adicionais de forma sub-reptícia;

4. o art. 3º acrescenta dispositivo à Lei nº 11.182, de 2005, que veda expressamente a manipulação de tarifas ou de linhas que vise à dominação dos mercados ou à eliminação da concorrência, devendo qualquer indício de tal prática ser imediatamente comunicado aos órgãos de defesa da concorrência;

Na justificativa do projeto, a autora da proposição chama a atenção para a ampliação recente do mercado consumidor de serviços aéreos, o que tem estimulado algumas empresas a fazerem uso de expedientes condenáveis na busca do lucro, em prejuízo da população e da concorrência.

Como exemplos desse comportamento, cita: a interrupção abrupta de serviços, a suspensão das frequências, o cancelamento dos voos, a cobrança adicional por serviços essenciais e o abuso do poder econômico.

O projeto visa combater tais práticas, propondo alterações na legislação em vigor, de forma a proteger os usuários dos serviços de transporte aéreo. Segundo a autora, “a aviação civil tem prestado um grande serviço ao País, mas é preciso que o mercado aéreo seja adequadamente regulado, para que os interesses dos passageiros não sejam deixados em segundo plano”.

Sobre os dois PLS

As matérias serão, ainda, apreciadas pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, pela Comissão de Serviços de Infraestrutura e, nos termos do art. 49, I, do Regimento Interno do Senado Federal, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, conforme deliberação tomada quando da apreciação do Requerimento nº 590/2012.

Não foram oferecidas no prazo regimental emendas a nenhum dos dois projetos em apreço.

II – ANÁLISE

Consoante o art. 99 (caput e inciso I) do Regimento Interno do Senado, cabe à CAE “opinar sobre proposições pertinentes ao (...) aspecto

econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente”.

Análise do PLS nº 609/2011

Relativamente à faculdade que o PLS pretende dar ao passageiro de conduzir objetos pessoais como bagagem de mão, a proposição parece inócuia e injurídica. Inócuia, porque a Convenção de Varsóvia já prevê, em seu art. 4.1, o direito de conduzir objetos de uso pessoal em mãos. Injurídica, porque a Convenção somente admite objetos PEQUENOS, o que não permitiria a condução, em mãos, de quaisquer objetos de uso pessoal.

Além disso, o conteúdo do parágrafo proposto já existe hoje no próprio CBA, como § 3º do art. 234 daquele Código:

§ 3º Além da bagagem registrada, é facultado ao passageiro conduzir objetos de uso pessoal, como bagagem de mão.

No que se refere à exigência de que o transportador aéreo emita o tíquete (NOTA) de bagagem em duas vias, nos casos em que o contrato de transporte aéreo abrange franquia para transporte de bagagem (proposta de nova redação do art. 234 do CBA), deve-se ressaltar que a atual redação do art. 234 já exige a entrega ao passageiro, da NOTA DE BAGAGEM, independentemente do contrato.

O projeto, por sua vez, está condicionando essa entrega apenas às situações em que o contrato abrange FRANQUIA DE TRANSPORTE DE BAGAGEM. Ora, se todos os contratos de transporte aéreo no Brasil já preveem a franquia, a disposição proposta afigura-se inócuia, ao passo que, em ocorrendo a não previsão de franquia, o passageiro passa a não ter direito de receber a NOTA DE BAGAGEM que ele despachar pagando por ela.

No que tange à proposta de dispositivo que assegura ao passageiro que não usar da franquia de bagagem o direito de utilizar essa mesma franquia em outro voo do mesmo transportador, dentro de um ano

(proposta de redação do § 3º do art. 234 do CBA), conclui-se, por um lado, que não há impedimento jurídico à norma; por outro lado, salvo melhor juízo, na forma como proposta, o dispositivo permitiria que um passageiro obtivesse o crédito de bagagem em trechos de pequeno valor para utilizarem em trechos de grande valor, o que redundaria em uma injustiça cometida contra as empresas transportadoras.

Por fim, quanto à proposta de dar ao passageiro o direito de crédito em valor para compra de passagens ou em pontos de programa de fidelidade, em caso da não utilização de franquia de bagagem em um ano, em que o cálculo seria feito em preço do quilo excedente, há que se considerar: (i) que comumente as empresas cobram em torno de R\$ 6,00 por quilo excedente, com franquia de 23 quilos; (ii) que a aprovação da proposta significaria a constituição de um crédito de R\$ 138,00 por voo em que o passageiro não despachar bagagem; (iii) que tal medida tenderia a eliminar as ofertas especiais de passagens, como ocorre comumente, por exemplo, a R\$ 50,00 por trecho.

Isso ocorreria em razão da perda da relação custo versus benefícios para as empresas que ao venderem uma passagem a R\$ 50,00, teriam que oferecer um crédito de R\$ 138,00 de ressarcimento de franquia de bagagem, que poderia ser utilizado para compra de passagens em valor correspondente a 276% da receita auferida.

A proposta, portanto, muito ao contrário de trazer benefício aos passageiros, pode se tornar um mecanismo que afaste todas as hipóteses de promoções em benefício, especialmente, de usuários menos abastados.

Devem ser considerados, ainda, os argumentos expostos nos dois pareceres proferidos pelo Senador Sérgio Souza, oferecidos à CMA, que acrescentam razões à rejeição deste Projeto.

Análise do PLS nº 278/2011

Relativamente ao PLS nº 278/2011, colaciono a análise que fiz sobre o mesmo projeto em parecer que já foi aprovado em 09 de agosto de 2011, por esta mesma CAE:

Compete a esta Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno, examinar a matéria sob o aspecto econômico e financeiro e sobre ela emitir parecer.

Vale assinalar, preliminarmente, que não há óbice de ordem constitucional ou jurídica à proposição, que atende aos requisitos de regimentalidade e de técnica legislativa, em especial, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração e redação das leis. Portanto, sob esse prisma, não vislumbramos óbices à aprovação da proposta.

Sob o aspecto econômico e financeiro, não vemos conflito com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), pois as alterações propostas na legislação não implicam em aumento de despesa pública ou renúncia de receitas, não afetando o equilíbrio das contas públicas.

Em relação ao mérito, julgamos a proposta pertinente e oportuna. De fato, houve recentemente crescimento expressivo do mercado de serviços de transporte aéreo, em função da maior concorrência entre as empresas aéreas, com o aumento da oferta de passagens e redução de preços. Além disso, o mercado aéreo passou a incorporar passageiros de classes inferiores de renda, dado o aumento do poder aquisitivo dessa camada da população. Com isso, muitas empresas prestadoras de serviços de transporte aéreo passaram a se aproveitar dessa situação, cometendo falhas injustificadas e desrespeitando os usuários desses serviços, o que tem acarretado sérios prejuízos para os passageiros.

Com efeito, praticamente todos que precisam do transporte aéreo para se deslocar pelo Brasil e para o exterior já passaram por transtornos decorrentes de cancelamento de voos, cobranças indevidas por serviços adicionais, abusos decorrentes do poder econômico (como o overbooking), sem que haja a devida compensação pelos males causados por tais práticas.

As alterações legais propostas pelo projeto vão ao encontro da necessidade de se ter uma regulamentação

mais eficaz do mercado de prestação de serviços aéreos de transporte regular, com instrumentos que permitam a prevenção de práticas abusivas, bem como o adequado acompanhamento e fiscalização das atividades do setor.

Convém lembrar que o transporte aéreo regular é um serviço de utilidade pública e que os usuários desse serviço devem ter seus interesses resguardados pelo Estado face às disparidades entre a capacidade econômica do consumidor e as companhias de aviação, as quais não raro abusam da dependência econômica de seus usuários.

Nesse sentido, o projeto se coaduna com a Constituição Federal, que estabelece como princípio básico da ordem econômica a defesa do consumidor, conforme dispõe o inciso V do art. 170. A proposta ora sob análise é, portanto, meritória, pois está inserida nesse espírito de defesa do consumidor.

III – VOTO

Diante do exposto, opino pela **rejeição** do PLS nº 609, de 2011, e pela **aprovação** do PLS nº 278, de 2011.

Sala da Comissão,

Senador , Presidente

Senador , Relator