

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 278, de 2011, da Senadora Angela 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,* e o Projeto de Lei do Senado nº 609, de 2011, 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.*

RELATORA: Senadora **ANA RITA**

I – RELATÓRIO

Submetem-se a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 278, de 2011, da Senadora Angela 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,* e o PLS nº 609, de 2011, 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.*

O art. 1º do PLS nº 278, de 2011, altera a redação dos arts. 193 e 229 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.

O art. 193 do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer), em vigor, estabelece que *os serviços aéreos de transporte regular ficarão sujeitos às normas que o Governo estabelecer para impedir a competição ruinosa e assegurar o seu melhor rendimento econômico podendo, para esse fim, a autoridade aeronáutica, a qualquer tempo, modificar freqüências, rotas, horários e tarifas de serviços e outras quaisquer condições da concessão ou autorização.*

A nova redação proposta para o dispositivo estabelece que:

– as empresas prestadoras de serviço de transporte aéreo doméstico regular poderão explorar quaisquer linhas aéreas, mediante prévia autorização da autoridade aeronáutica, observada



exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado;

– a autorização para exploração de linha aérea regular será formalizada por meio de Horário de Transporte (HOTRAN), que indicará horários, números de voos, frequências, tipos de aeronaves e oferta de assentos;

– as normas estabelecidas no HOTRAN integram as Condições Gerais de Transporte vigentes entre a empresa e os passageiros;

– a desistência da exploração de linha aérea autorizada, assim como da freqüência, deverá ser comunicada à autoridade aeronáutica com antecedência mínima de três meses;

– a empresa que desistir da exploração de linha aérea não será autorizada a explorá-la novamente em prazo inferior a dois anos.

Nos termos do art. 229 do CBAer, *o passageiro tem direito ao reembolso do valor já pago do bilhete se o transportador vier a cancelar a viagem.*

O projeto dá nova redação ao dispositivo, para dispor que o passageiro tem direito ao recebimento de multa em valor correspondente ao da tarifa cheia e ao reembolso do valor já pago do bilhete, se o transportador vier a cancelar a viagem.

O art. 2º do projeto acrescenta os §§ 2º, 3º e 4º ao art. 222 da mesma Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para estabelecer que:

– integram o contrato de transporte aéreo as Condições Gerais de Transporte, que serão fixadas pela autoridade aeronáutica.

– as Condições Gerais de Transporte especificarão 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.

– a autoridade aeronáutica disciplinará e fiscalizará a forma de apresentação das tarifas nas páginas eletrônicas de venda dos bilhetes, de forma a evitar propaganda enganosa quanto às tarifas, ou a inclusão de custos adicionais de forma sub-reptícia.

O art. 3º do PLS 278, de 2011, acrescenta o art. 49-A na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, dispondo que é vedada 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.

Finalmente, o art. 4º estabelece que a lei que se originar da proposição entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação do projeto, sua autora argumenta que algumas empresas fazem uso de expedientes condenáveis na busca do lucro, em prejuízo da população e da concorrência, como, por



exemplo, a interrupção abrupta de serviços, a suspensão de freqüências, o cancelamento de vôos, a cobrança adicional por serviços essenciais e o abuso de poder de mercado. O objetivo da proposição é justamente combater essas práticas.

O PLS nº 609, de 2011, propõe a alteração dos arts. 227 e 234 do CBAer, para determinar que os contratos de transporte de passageiros e de transporte de bagagem sejam claramente separados. Se o passageiro quiser viajar sem bagagem, não será obrigado a pagar por uma franquia de que não fará uso.

Nos casos em que os contratos de transporte de passageiros incluírem franquia de bagagem, caso o passageiro não a utilize, poderá usá-la em viagem posterior, no prazo de um ano, limitando-se, a utilização de franquias de bagagem, a duas por voo. Caso o passageiro não faça uso da franquia no prazo de um ano, a empresa aérea deverá resarcí-lo, mediante pontuação em programa de fidelidade ou crédito na aquisição de passagens aéreas, em valor equivalente ao que lhe teria sido cobrado na hipótese de excesso de bagagem.

Não foram apresentadas emendas às proposições.

A matéria foi inicialmente apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), tendo o parecer concluído pela aprovação do PLS nº 278, de 2011, e pela rejeição do PLS nº 609, de 2011.

Após a análise desta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), os projetos serão submetidos à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) e, em caráter terminativo, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

II – ANÁLISE

As proposições tratam de matéria inserida na competência da União, conforme dispõem o art. 22, I e X, e o art. 178 da Constituição.

Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria e a iniciativa parlamentar é legítima, nos termos do disposto nos arts. 48 e 61 da Carta Magna.

Quanto à juridicidade, os projetos se afiguram irretocáveis, porquanto i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado, ii) o assunto neles vertido inova o ordenamento jurídico, iii) possuem o atributo da generalidade, iv) se afiguram dotados de potencial coercitividade e v) se revelam compatíveis com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Não há dúvidas de que as proposições resultarão em uma proteção mais efetiva para o consumidor de serviços de transporte aéreo.

A redação proposta para o *caput* do art. 193 do CBAer, que assegura liberdade, às empresas prestadoras de serviço de transporte aéreo doméstico regular, para explorar quaisquer linhas aéreas, é condizente com os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, insculpidos no art. 170, *caput* e inciso IV, da Constituição.



Os consumidores de serviços de transporte aéreo também serão beneficiados com a medida, já que tende a resultar na diminuição dos preços dos serviços, em razão do incremento da concorrência.

O § 1º proposto para o mesmo art. 193 do CBAer também merece aprovação, pois tem por objetivo estabelecer rotinas a serem adotadas pelas empresas aéreas para que possam exercer o direito de explorar linhas aéreas que lhes é assegurado pelo projeto.

A exigência de comunicação à autoridade aeronáutica, com antecedência mínima de três meses, da desistência da exploração de linha aérea autorizada, assim como da freqüência, se justifica, pois evita a interrupção abrupta de serviços prestados ao usuário.

Também é oportuna a proibição, pelo prazo de dois anos, de exploração da mesma linha aérea da qual a empresa tenha desistido anteriormente. Essa medida tem por objetivo evitar condutas abusivas das empresas aéreas, que operam determinadas linhas com o fim exclusivo de eliminação da concorrência.

A alteração promovida no art. 229 do CBAer assegura ao passageiro, no caso de o transportador cancelar a viagem, além do reembolso do valor já pago do bilhete, o direito ao recebimento de multa em valor correspondente ao da tarifa cheia.

Com essa medida, espera-se que as companhias aéreas sejam mais criteriosas ao decidir pelo cancelamento de viagens, que tem acontecido com muita freqüência, causando muitos transtornos ao consumidor.

Os §§ 2º, 3º e 4º que o projeto acrescenta ao art. 222 da mesma Lei nº 7.565, de 1986, asseguram ao consumidor informações mais claras sobre os serviços correspondentes a cada tarifa oferecida, de forma a evitar, entre outros abusos, propaganda enganosa acerca das tarifas e a inclusão de custos adicionais de forma sub-reptícia.

O art. 3º da proposição tem por finalidade vedar a manipulação de tarifas ou de linhas que vise à dominação dos mercados ou à eliminação da concorrência, em consonância com o que estabelece o § 4º do art. 173 da Constituição.

De modo geral, as medidas propostas pelo PLS nº 278, de 2011, têm por finalidade aperfeiçoar a legislação no que diz respeito à proteção do consumidor de serviços aéreos; à repressão ao abuso do poder econômico por partes das empresas que exploram esses serviços; e à liberdade de iniciativa, com estímulo à concorrência, razão pela qual merecem aprovação.

Quanto ao PLS nº 609, de 2011, acreditamos que as medidas propostas – autorizar o passageiro a utilizar créditos de franquias de bagagem não utilizadas em viagem posterior e determinar que o passageiro seja resarcido pela empresa aérea, mediante pontuação em programa de fidelidade ou crédito na aquisição de passagens aéreas, em valor equivalente ao que lhe teria sido cobrado na hipótese de excesso de bagagem, caso não faça uso da franquia no prazo de um ano – também resultarão em uma proteção mais efetiva para o consumidor, já que lhe assegurarão o aproveitamento de franquia de bagagem não utilizada. Se o consumidor é cobrado quando excede a franquia de bagagem, nada mais justo do que lhe conceder crédito quando não a utiliza integralmente.



SF/13326.58148-90

Por essa razão, embora, por motivos regimentais, votemos pela rejeição do PLS nº 609, de 2011, aproveitamos o seu conteúdo no substitutivo apresentado ao final.

III – VOTO

Em vista de todo o exposto, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 278, de 2011, na forma do substitutivo a seguir, e pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 609, de 2011.

EMENDA N° – CMA (SUBSTITUTIVO)
PROJETO DE LEI DO SENADO N° 278, DE 2011



SF/13326.58148-90

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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 193 e 229 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 193. As empresas prestadoras de serviço de transporte aéreo doméstico regular poderão explorar quaisquer linhas aéreas, mediante prévia autorização da autoridade aeronáutica, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado.

§ 1º A autorização para exploração de linha aérea regular será formalizada por meio de Horário de Transporte (HOTRAN), que indicará horários, números de voos, frequências, tipos de aeronaves e oferta de assentos.

§ 2º As normas estabelecidas no HOTRAN integram as Condições Gerais de Transporte vigentes entre a empresa e os passageiros.

§ 3º A desistência da exploração de linha aérea autorizada, assim como da freqüência, deverá ser comunicada à autoridade aeronáutica com antecedência mínima de três meses.

§ 4º A empresa que desistir da exploração de linha aérea não será autorizada a explorá-la novamente em prazo inferior a dois anos.” (NR)

“Art. 229. O passageiro tem direito ao recebimento de multa em valor correspondente ao da tarifa básica e ao reembolso do valor já pago do bilhete se o transportador vier a cancelar a viagem.” (NR)

Art. 2º O art. 222 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º, 3º e 4º, convertendo-se seu atual parágrafo único em § 1º:

“**Art. 222.**

§ 1º

§ 2º Integram o contrato de transporte aéreo as Condições Gerais de Transporte, que serão fixadas pela autoridade aeronáutica.

§ 3º As Condições Gerais de Transporte especificarão 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.

§ 4º A autoridade aeronáutica disciplinará e fiscalizará a forma de apresentação das tarifas nas páginas eletrônicas de venda dos bilhetes, de forma a evitar propaganda enganosa quanto às tarifas, ou a inclusão de custos adicionais de forma sub-reptícia.” (NR)

Art. 3º A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“**Art. 49-A.** É vedada 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.”

Art. 4º A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 227.**

Parágrafo único. É facultado ao passageiro conduzir objetos de uso pessoal como bagagem de mão.” (NR)

“**Art. 234.** Se o contrato de transporte de passageiro abrange franquia para transporte de bagagem, o transportador entregará ao passageiro a nota individual ou coletiva correspondente, em 2 (duas) vias, com a indicação do lugar e da data de emissão, pontos de partida e destino, número do bilhete de passagem, quantidade, peso e valor declarado dos volumes.

.....
§ 3º O transportador assegurará ao passageiro que viajar sem bagagem o uso da franquia não utilizada em outra viagem que realizar com o mesmo transportador no prazo de um ano, vedada a utilização de mais de duas franquias por voo.

§ 4º O passageiro que não fizer uso do crédito de franquia de bagagem de que trata o parágrafo anterior no prazo de um ano será resarcido, em valor equivalente ao que lhe seria cobrado em caso de excesso de bagagem, mediante



SF/13326.58148-90

pontuação em programa de fidelidade ou crédito na aquisição de passagens aéreas.” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

