

PARECER Nº , DE 2015

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.*



SF/15471.21368-82

RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

Submete-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.*

O **art. 1º** da proposição altera a redação dos arts. 193 e 229 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (CBAer).

O **art. 193** do 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 frequências, 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 vôos, 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 frequência, deverá ser comunicada à autoridade aeronáutica com antecedência mínima de três meses; e

– 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** do CBAer, 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; e



– 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 projeto acrescenta o **art. 49-A** à 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 frequências, o cancelamento de voos, a cobrança adicional por serviços essenciais e o abuso do poder econômico. O objetivo da proposição é justamente combater essas práticas.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

A matéria foi inicialmente apreciada e aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Após a análise desta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), o projeto será submetido à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) e, em caráter terminativo, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

II – ANÁLISE

Em que pese a meritória intenção da autora de conferir uma proteção mais efetiva ao consumidor de serviços de transporte aéreo, entendemos que a proposição não deve prosperar, pelos motivos que passamos a expor.

A redação proposta para o *caput* do art. 193 do CBAer reproduz, com pequenas alterações, o § 1º do art. 48 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro



de 2005, que *cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências*, assim redigido:

Art. 48.

§ 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.

.....

A Lei de Introdução às normas do Direito (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), determina que *a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, **quando seja com ela incompatível** ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior* (art. 2º, § 1º) (grifos nossos).

Como a Lei nº 11.182, de 2005, é posterior ao CBAer, o art. 193 deste último diploma legal foi tacitamente revogado pelo § 1º do art. 48 daquela lei, por total incompatibilidade, não havendo necessidade da alteração pretendida, que poderia, inclusive, ser considerada injurídica, por falta de inovação.

Nos termos do § 1º proposto para o mesmo art. 193 do CBAer, 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.

Esse procedimento, como salienta a própria justificção da proposição, já é disciplinado por normas da ANAC, no cumprimento da competência que lhe foi atribuída pela Lei nº 11.182, de 2005, art. 8º, inciso XIX, segundo o qual compete à Agência *regular as autorizações de horários de pouso e decolagem de aeronaves civis, observadas as condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo e da infraestrutura aeroportuária disponível*.

Embora não haja impedimento para se tratar da matéria por meio de lei em sentido formal, entendemos que é mais conveniente deixar a disciplina desse tema a cargo da ANAC, o que facilita eventuais alterações no procedimento a ser adotado para exploração de linhas aéreas, considerando que, em virtude das características do processo legislativo, a alteração de uma lei



requer muito mais tempo do que a de uma norma infralegal. Vale lembrar ainda de que se trata apenas de uma norma procedimental, cujo objetivo é estabelecer algumas rotinas a serem adotadas pelas empresas aéreas para que possam exercer o direito de explorar linhas aéreas, assegurado no § 1º do art. 48 da Lei nº 11.182, de 2005 (e no *caput* do art. 193 do CBAer proposto).

Quanto ao § 2º proposto para o mesmo dispositivo legal, o qual estabelece que *as normas estabelecidas no HOTRAN integram as Condições Gerais de Transporte vigentes entre a empresa e os passageiros*, cabe mencionar que o HOTRAN, como disciplinado no § 1º, é o documento que indica horários, números de voos, frequências, tipos de aeronaves e oferta de assentos. Não existem **normas** estabelecidas no HOTRAN, mas sim nas Condições Gerais de Transporte fixadas pela ANAC, cujo descumprimento sujeita a empresa às sanções previstas no CBAer, nos termos de seu art. 302, inciso III, alínea *u*.

O § 3º proposto estabelece que a desistência da exploração de linha aérea autorizada, assim como da frequência, deverá ser comunicada à autoridade aeronáutica com antecedência mínima de três meses.

Também entendemos tratar-se de matéria típica de norma infralegal, já que razões de ordem conjuntural podem justificar a necessidade de alteração desse prazo, o que se torna mais difícil se a matéria for regulada em lei.

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

Embora meritória a intenção da autora da proposição de evitar, com essa medida, que a operação de determinadas linhas seja usada como instrumento de eliminação da concorrência, entendemos que sua adoção poderia ser prejudicial ao consumidor, como, por exemplo, se a empresa que houver desistido da exploração de uma determinada linha tiver interesse em voltar a explorá-la antes do prazo de dois anos e não houver outras empresas aéreas interessadas. O consumidor ficaria desassistido, em razão da medida proposta, apesar do interesse da empresa em voltar a explorar a linha.

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.



A Resolução nº 141, de 9 de março de 2010, da ANAC, estabelece que, em caso de cancelamento de voo, o transportador deverá oferecer ao passageiro, a sua escolha, o reembolso ou a reacomodação, que poderá ser em voo próprio ou de terceiro que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade; ou em voo próprio a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro (art. 8º).

O transportador deverá, ainda, assegurar ao passageiro o direito a receber assistência material (art. 14 da Resolução nº 141, de 2010, da ANAC), que consiste em satisfazer as necessidades imediatas do passageiro, gratuitamente e de modo compatível com a estimativa do tempo de espera, nos seguintes termos:

I – superior a 1 (uma) hora: facilidades de comunicação, tais como ligação telefônica, acesso a internet ou outros;

II – superior a 2 (duas) horas: alimentação adequada; e

III – superior a 4 (quatro) horas: acomodação em local adequado, traslado e, quando necessário, serviço de hospedagem.

Além disso, poderá o passageiro pleitear eventuais perdas e danos, mediante o acionamento do Poder Judiciário, como, inclusive, estabelece o art. 20 da Resolução da ANAC.

A solução adotada pela legislação vigente – compatível com o que estabelece o Código de Defesa do Consumidor (CDC) – nos parece mais adequada para o caso de cancelamento de voo do que a prefixação de um valor a ser indenizado ao passageiro, como prevê o projeto.

O § 2º que o projeto acrescenta ao art. 222 da mesma Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, dispõe que *integram o contrato de transporte aéreo as Condições Gerais de Transporte, que serão fixadas pela autoridade aeronáutica.*

A legislação vigente já estabelece, para as empresas aéreas, a obrigação de cumprir as Condições Gerais de Transporte, sob pena de aplicação de sanções pela autoridade aeronáutica (CBAer, art. 302, inciso III, alínea *u*).



Já o § 3º proposto estabelece que *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.*

As empresas aéreas devem ter liberdade para oferecer tarifas distintas, desde que especifiquem os serviços correspondentes a cada tarifa oferecida. Não há razão para que essas tarifas sejam todas especificadas nas Condições Gerais de Transporte, mas, sim, que obedeçam às Condições Gerais de Transporte, como prevê a legislação vigente, que, inclusive, veda a cobrança adicional pelos serviços abrangidos por cada tarifa, como pretende a proposição (Resoluções da ANAC nºs 138 e 140, de 2010).

O § 4º que se pretende acrescentar ao art. 222 prevê que *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.*

A matéria já foi disciplinada pela ANAC (Resoluções da ANAC nºs 138 e 140, de 2010). O descumprimento dessas normas sujeita as empresas a sanções impostas pela ANAC, a quem a Lei nº 11.182, de 2005, em seu art. 8º, inciso XXXV, atribui competência para *reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis.*

Finalmente, o **art. 3º** acrescenta o **art. 49-A** na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, vedando 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.

Entendemos que a medida já está prevista no art. 6º da própria Lei nº 11.182, de 2005, que estabelece:

Art. 6º Com o objetivo de harmonizar suas ações institucionais na área da defesa e promoção da concorrência, a ANAC celebrará convênios com os órgãos e entidades do Governo Federal, competentes sobre a matéria.

Parágrafo único. Quando, no exercício de suas atribuições, a ANAC tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a



promoção da concorrência, deverá comunicá-lo aos órgãos e entidades referidos no *caput* deste artigo, para que adotem as providências cabíveis.

III – VOTO

Em vista de todo o exposto, manifestamo-nos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 278, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

