

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 313, de 2013, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para reconhecer os direitos básicos do consumidor de transporte aéreo de passageiros.*

RELATOR: Senador VALDIR RAUPP

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 313, de 2013, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, que *altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para reconhecer os direitos básicos do consumidor de transporte aéreo de passageiros.*

A proposição é composta de dois artigos. O art. 1º acrescenta parágrafo único ao art. 6º da Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC), para incluir como direitos básicos do consumidor de serviço de transporte aéreo de passageiros o seguinte:

- ser informado acerca do número de assentos da aeronave por categoria tarifária;
- ser informado sobre as tarifas aeroportuárias e as restrições aplicáveis ao bilhete ofertado;
- não pagar multas abusivas em razão de cancelamento ou remarcação de bilhete;



SF/14519.54677-04

- receber indenização por danos morais e materiais em caso de cancelamento de voo;
- receber indenização por danos morais e materiais em caso de extravio de bagagem;
- ser reembolsado dos valores pagos por bilhete não utilizado em no máximo trinta dias; e
- ser atendido por outras empresas aéreas em caso de súbita paralisação pela empresa contratada.

O art. 2º estabelece que a lei oriunda do presente projeto, caso aprovado, entrará em vigor na data de sua publicação.

Na Justificação, consta que o projeto foi inspirado pelos debates realizados pelo Sindicato das Empresas de Turismo do Estado de São Paulo, que teriam verificado desempenho insatisfatório da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) no que diz respeito à proteção do consumidor de serviços aéreos.

A proposição foi distribuída inicialmente à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), onde foi aprovada na forma de substitutivo.

O substitutivo da CI entendeu que as alterações propostas devem ser incluídas na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA) e não no CDC, exatamente porque o CDC trata de normais gerais de defesa do consumidor, ao passo que a proposição versa sobre a defesa do consumidor que utiliza transportes aéreos.

No que se refere ao mérito, entendeu a CI que alguns dos direitos propostos já se encontram consagrados, como o da obrigação de informação sobre as tarifas aeroportuárias e as restrições aplicáveis ao bilhete, bem como da indenização em caso de cancelamento de voo ou de extravio de bagagem.

Além disso, a CI considerou “inadequado exigir do transportador que divulgue o número de assentos disponíveis em cada categoria tarifária, pois isso dificultaria o gerenciamento desses assentos, cujos preços são alterados conforme a demanda por cada rota e a antecedência com que o bilhete é comprado, de modo a maximizar a ocupação da aeronave. Esse



gerenciamento dinâmico em nada prejudica o consumidor, mas sua proibição poderia resultar em uma elevação dos preços médios praticados”.

No que se refere à questão das multas aplicáveis ao consumidor por ocasião de pedido, por parte do consumidor, de cancelamento ou de remarcação do bilhete, a CI entendeu que a multa deve constar expressamente do contrato por ocasião da compra. Assim, de acordo com a CI, há passagens vendidas a preços promocionais, cuja multa, exatamente em razão do baixo custo da passagem vendida, pode sim equivaler ao valor do próprio bilhete, sem que isso seja injusto ou viole os direitos do consumidor.

No tocante ao direito de ser atendido por outra companhia aérea na hipótese de paralisação súbita da empresa contratada, entendeu a CI que não se pode obrigar uma empresa sem contrato com o passageiro a atendê-lo. Contudo, pode-se obrigar a empresa contratada a endossar o bilhete, tal como já prevê a legislação em vigor.

Por fim, concordou a CI com a proposição original no sentido de que o reembolso dos valores pagos por bilhete não utilizado ocorra em, no máximo, trinta dias.

Com exceção do substitutivo do CI, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, opinar sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor, como é o caso.

No que se refere à constitucionalidade da proposição, observa-se que a União é competente para legislar a respeito de direito do consumidor, a teor do art. 24, V, da Constituição Federal (CF) e do art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como a respeito de transporte, a teor do art. 22, XI, da CF.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada pela CF à lei complementar.



No que concerne à juridicidade, a proposição e o substitutivo se afiguram irretocáveis, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii*) a matéria neles vertida *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.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) nem está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

No que se refere à técnica legislativa, entendemos que está correto o substitutivo, por alterar o CBA e não o CDC. Como se busca conceder direitos específicos ao consumidor de transporte aéreo, deve a matéria constar do CBA. Por oportuno, devemos lembrar que, em matéria de proteção do consumidor, a União somente tem competência para editar normas gerais, razão pela qual o detalhamento de direitos específicos para determinados consumidores pode vir a ser considerado de competência dos Estados, conforme o caso concreto. Na presente proposição, como se trata de transporte, a competência é claramente da União e, exatamente por tratar de transporte aéreo, deve ser alterado o CBA.

No mérito, estamos inteiramente de acordo com o Parecer da CI. Vivemos em uma economia de mercado, na qual a iniciativa privada é propulsora da atividade econômica. O Estado deve proteger o consumidor, especialmente nos casos em que há algum tipo de assimetria entre as partes, como, por exemplo, assimetria de informações. Contudo, não pode o Estado inviabilizar a atividade econômica ou criar regras que impeçam a redução dos custos.

A criação de normas excessivamente protetivas pode causar o efeito inverso do pretendido: em vez de beneficiar, prejudicar o consumidor. Desse modo, é importante ponderar muito toda vez que se pretende conceder um direito específico ao consumidor, especialmente quando temos em mente que o atual CDC já concede uma proteção significativa aos consumidores em geral.

Portanto, somos favoráveis à ampla obrigação de que sejam prestadas informações ao consumidor, mas discordamos da idéia de exigir do transportador a divulgação do número de assentos disponíveis em cada



categoria tarifária, sob pena de dificultar a concessão de preços mais baixos ao consumidor conforme alteração da demanda, algo, por si só, extremamente dinâmico, quase volátil. Pela mesma razão, estamos de acordo com o substitutivo da CI quanto a questão das multas, pois o consumidor, caso queira, poderá optar por uma categoria tarifária não promocional, na qual poderá obter ressarcimentos maiores. É importante preservar a liberdade de escolha, na qual pode-se optar por uma tarifa menor, com multas maiores no caso de remarcação ou desistência por parte do consumidor, ou o oposto, com tarifas maiores e multas inexistentes ou menores.

No que se refere à possibilidade de criação, por lei, da obrigação de uma empresa de atender passageiro sem contrato com ele firmado, entendemos que, nos casos de súbita interrupção das atividades do transportador, o passageiro deve ter direito a optar entre o reembolso pleno do valor pago ou o endosso do bilhete de passagem a outra empresa aérea que opere o mesmo trecho aéreo, uma vez que se trata de serviço público de transporte aéreo. Isso restou contemplado no substitutivo da CI.

Por fim, estamos de acordo com o substitutivo da CI, que concordou com a proposição original, no tocante a estabelecer regra que o reembolso dos valores pagos por bilhete não utilizado ocorra em, no máximo, trinta dias.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do PLS nº 313, de 2013, na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Serviços de Infraestrutura.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

