

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 578, DE 2016

(Apensados: PDC 562/2016, PDC 563/2016, PDC 597/2017, PDC 564/2016, PDC 565/2016, PDC 566/2016, PDC 567/2016, PDC 568/2016, PDC 575/2016, PDC 576/2016, PDC 591/2017, PDC 594/2017 e PDC 596/2017)

"Susta o art. 13 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), que dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo".

Autor: SENADO FEDERAL - HUMBERTO COSTA

Relator: COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo nº 578, de 2016, de autoria do Senado Federal, que determina a sustação do artigo 13 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), que dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo. O dispositivo em comento determina, dentre outras medidas, que o transporte de bagagem despachada configure contrato acessório oferecido pelo transportador.

Apensados à proposição, encontram-se os PDC 562/2016, de autoria do Dep. Celso Russomano, PDC 563/2016, de autoria do Dep. Marcos Rotta, PDC 597/2017, de autoria do Dep. Arnaldo Jordy, PDC 564/2016, de autoria do Dep. Mário Negromonte Junior, PDC 565/2016, de autoria do Dep. João Fernando Coutinho, PDC 566/2016, de autoria do Dep. Eli Corrêa Filho, PDC 567/2016, de autoria do Dep. Hildo Rocha, PDC 568/2016, de autoria do

Dep. Moisés Diniz, PDC 575/2016, de autoria da Dep. Renata Abreu, PDC 576/2016, de autoria do Dep. Covatti Filho, PDC 591/2017, de autoria do Dep. Felipe Bornier, PDC 594/2017, de autoria do Dep. Moses Rodrigues, e PDC 596/2017, de autoria do Dep. Sabino Castelo Branco. O PDC nº 597, de 2016, solicita a sustação do art. 45, IV, da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, que revoga a Resolução nº 138, de 9 de março de 2010. As demais proposições, no mesmo sentido da proposição principal, visam a sustação do art. 13 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016. O PDC nº 568, de 2016, determina a sustação também do art. 14 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, que eleva para 10 quilos o limite da bagagem de mão.

Por despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a matéria foi encaminhada à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), à Comissão de Viação e Transportes (CVT) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Nesta Comissão, decorrido o prazo regimental de cinco sessões, o projeto não recebeu emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O fim da franquia obrigatória de passagem consta do art. 13 da Resolução ANAC nº 400, de 2016 e foi objeto de audiência pública, por parte dessa Comissão, oportunidade em que foram convidados a se manifestar o Ministério Público, a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor, a ANAC e a sociedade civil.

Após a abertura de um espaço de diálogo democrático, temos diante nós o dever institucional de manifestação nos projetos de decreto legislativo, de autoria do Senado e de diversos Colegas parlamentares, que propõem a sustação do supracitado dispositivo, com fundamento no art. 49, inciso V, da Constituição Federal.

Para entendermos o contexto institucional em que elaborada a Resolução ANAC nº 400, de 2016, é necessário nos estendermos um pouco mais sobre o poder normativo das agências reguladoras brasileiras.

Historicamente, em especial a partir da década de 90, fez-se a opção pelo modelo de intervenção estatal em setores como telecomunicações, óleo e gás, e aeroportuário via atuação de agências reguladoras, entidades independentes do aparelho centralizado estatal, dada a necessidade de delegar a uma entidade com especialização técnica a regulação e fiscalização da prestação de serviços públicos.

Como decorrência de tais atribuições institucionais, conferiu-se às agências reguladoras poder normativo, de modo a viabilizar a aplicação de políticas setoriais em prol do interesse público juridicamente definido, objetivando-se, com isso, o adequado controle sobre fornecimento e acesso a serviços públicos, bem como melhorias em termos de eficiência na prestação desses.

Ainda que seja consolidado na cultura jurídico-institucional brasileira o papel normativo das Agências Reguladoras, a atividade de elaboração de normas em instância estatal nenhuma pode prescindir dos requisitos básicos de transparência, legalidade e legitimidade. Sendo fruto do trabalho de uma agência reguladora, mais um requisito se apresenta: a adequada fundamentação técnica das normas propostas.

Não obstante, a atecnia foi marca principal da justificativa apresentada pela ANAC para o fim da franquia de bagagem e consequente revogação do art. 37 da Portaria nº 676, de 2000, que até 2016 regia a matéria.

A Agência valeu-se de termos genéricos e vazios para justificar a medida, não tendo feito acompanhar a minuta de resolução estudo técnico, pareceres de especialistas, projeções de redução de custos ao consumidor ou de elevação de demanda pelo serviço de transporte aéreo, dentre outros documentos que tornassem democrática e legítima a decisão de pôr fim à franquia de bagagem.

A adequada motivação dos atos administrativos que afetem, neguem ou limitem direitos é exigência legalmente prevista no artigo 50 da Lei nº 9.784/99. Trata-se ainda de um princípio constitucional implícito, resultando do disposto no art. 93, X, da Constituição, do princípio democrático, uma vez que indispensável ao convencimento do cidadão e ao consenso em torno da atividade administrativa, e da regra do devido processo legal.

Por decorrência, em se tratando do poder normativo de agências reguladoras, decisões carentes de adequada motivação exorbitam o poder regulamentar e são passíveis de serem sustadas nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal.

O déficit de fundamentação técnica por parte da ANAC fica claro em diversos trechos do documento “Comentário à Minuta de Resolução”¹ da Audiência Pública nº 3/2016, que resultou na edição da Resolução nº 400, de 2016. Destacamos os seguintes:

“Ademais, a experiência internacional tem demonstrado que o aumento de preços do transporte aéreo pela desregulamentação das franquias de bagagem não está ocorrendo, mesmo nos mercados que dispõem de menor concorrência. Pelo contrário, têm evidenciado que a desregulamentação do setor está permitindo maior concorrência, assim como o surgimento de novos modelos de negócio, sem degradação dos serviços ou diminuição da atratividade do modal aéreo, ampliando desta forma as oportunidades de negócio e a oferta de assentos.

Assim, considerando a crescente concorrência no transporte aéreo no Brasil e a expansão da infraestrutura aeroportuária com as concessões dos principais aeroportos do país, a tendência aponta para a expurgação de eventuais excessos cometidos por posturas oportunistas dos operadores aéreos. Portanto, concluiu-se que a liberação das franquias de bagagem será tecnicamente a medida mais adequada a ser tomada.” (fl. 57) (grifos nossos)

“O modelo vigente também é incompatível com os limites e franquias e a prática de mercado nos demais países, principalmente naqueles de maior representatividade (EUA e países da União Europeia).” (fl. 60)

“Desta forma, a desregulamentação dos artigos 36 e 48 da Portaria nº 676/GC- 5/2000 não é apenas opção do regulador, mas obrigação, diante da confusão que vem causando aos operadores aéreos.” (fl. 61)

¹ Disponível em <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias/2016/aud03/comentarios.pdf>.

Os trechos acima destacados são alguns dos vários presentes no documento que elucidam – *nesse caso* - a incapacidade técnica da ANAC para lidar com um tema tão complexo: como agência reguladora, a ANAC não cumpriu seu papel institucional de fundamentar adequadamente a medida supressiva de direitos consumeristas. Em poucas palavras, no tocante à mensuração de impactos presentes e efeitos futuros da medida, a ANAC não fez o seu “dever de casa”.

Conseguimos vislumbrar duas hipóteses em que tamanha restrição aos direitos do consumidor poderia ser, em tese, justificável e passível de compatibilização com os princípios da defesa do consumidor brasileiro. A primeira delas, de efeitos de curto e médio prazo, seria a possibilidade de redução no valor das passagens aéreas para os consumidores. A segunda delas, de efeitos de médio e longo prazo, seria a possibilidade de redução de barreiras à entrada para companhias *low cost*, de modo a tornar o mercado de prestação de serviço de transporte aéreo mais dinâmico e competitivo, com o potencial de acirrar a disputa entre companhias pelo fornecimento de serviço de melhor qualidade ou a menores preços.

Nenhuma dessas hipóteses foi suficientemente explorada ou demonstrada pela ANAC quando da apresentação de justificativas para a minuta de resolução que redundaria na Resolução ANAC nº 400, de 2016.

Assim, ainda que o fim da franquia de bagagem pudesse *potencialmente* resultar em redução do valor dos bilhetes aéreos em um mercado de elevada competitividade, esse não é o perfil do mercado brasileiro atual. Segundo dados da ANAC, o setor de transporte aéreo doméstico de passageiros é dominado por quatro companhias apenas. Em 2016, a Gol foi responsável pela maior fatia do mercado, com 36% de participação, seguida por Latam, Azul e Avianca, que ficaram com 34,7%, 17,1% e 11,5% de *market share*, respectivamente.

Condições distintas de mercado poderiam tornar essa medida factível, a exemplo das experiências verificadas nos EUA, na União Europeia ou leste da Ásia (regiões utilizadas pela ANAC para justificar a medida). Na Europa ocidental, por exemplo, dez grandes companhias (Ryanair, Lufthansa,

Easyjet, Turkish Airlines, Air France, British Airways, SAS, Airberlin, Norwegian e KLM) disputam entre si fatia equivalente a 53% do mercado, sendo os 47% restantes operados por companhias de menor porte².

Nos EUA, o cenário também é de maior competitividade que no solo brasileiro: 10 companhias aéreas respondem por 88% do mercado³, havendo participação de players consolidados, como Delta, American Airlines e United, mas também intensa contestação por parte de companhias menores, como Jetblue, Alaska e US Airways.

Em momento algum a ANAC apresentou estudos ou evidências de que o nível de competição atual nesses mercados guarda qualquer relação com o fim da franquia obrigatória de bagagem. Ainda, quando a ANAC utiliza outras jurisdições – de realidades tão distintas da brasileira - para tentar justificar uma medida de impacto doméstico, torna-se cristalina a pouca preocupação com os consumidores brasileiros.

Se a atuação normativa da agência reguladora se legitima pela especialização técnica e capacidade de escolher o desenho regulatório ótimo para o setor, percebe-se que a Resolução nº 400, de 2016, da ANAC não cumpriu com esses requisitos básicos.

Além, a franquia obrigatória de bagagem, mais que um direito dos consumidores do serviço de transporte aéreo, é uma marca cultural brasileira, que tem prevalecido desde os primeiros voos comerciais feitos em nosso solo: na cultura jurídica da prestação de serviços de transporte aéreo de passageiros no Brasil, o despacho de bagagem e o transporte do passageiro fazem parte de um contrato único e indissociável.

Nesse sentido, destacamos, o ponto levantado pelo ilustre membro dessa Comissão, Dep. Celso Russomano, quando da Audiência Pública sobre o tema. O artigo 13 da Resolução nº 400, ao prever que “*o transporte de bagagem despachada configurará contrato acessório oferecido pelo transportador*” quebra a estrutura única contratual, consolidada em anos

² Fonte: <http://www.routesonline.com/news/29/breaking-news/250948/analysis-airlines-in-western-europe-the-biggest-and-fastest-growing-operators/>

³ Fonte: <https://www.statista.com/statistics/250577/domestic-market-share-of-leading-us-airlines/>

de tradição brasileira, sem que seja oferecida, como contrapartida ao consumidor, a possibilidade de despacho que bagagem por outras companhias aéreas.

O consumidor fica, portanto, refém do preço de despacho de bagagem cobrado pela companhia aérea na qual ele tenha contratado o serviço de transporte, prática essa vedada pelo artigo 39, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor⁴.

A extirpação desse benefício de forma abrupta, pouco transparente e sem a devida demonstração de eventuais benefícios de contrapartida configura grave abuso aos direitos consumeristas por parte da ANAC – atitude com o qual esta Comissão não pode pactuar.

Dessa forma, tendo sido verificada que a Resolução ANAC nº 400, de 13 de dezembro de 2016, por disciplinar matéria afeta às relações consumeristas, além de exorbitar o poder regulamentar conferido à referida Agência Reguladora, invadindo as competências do Poder Legislativo, fere o princípio constitucional de proteção ao consumidor, somos, com fundamento no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, pela sustação do art. 13 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016.

Com o objetivo de que não haja vácuo normativo em relação às normas aplicáveis à franquia de bagagem despachada, apresentamos o Substitutivo em anexo, para explicitar a não revogação da Portaria nº 676, de 2000, que regeu a matéria até a edição da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016. Isso porque há divergência entre a redação final dada ao art. 2º do PDC nº 89, de 2016⁵, do Senado Federal, e a versão encaminhada à apreciação desta Casa⁶. O Substitutivo apenas propõe a correção desse erro material.

No tocante ao PDC nº 568, de 2016, que solicita, além do art. 13, também a sustação do art. 14 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de

⁴ Dispõe o art. 39, II, do Código de Defesa do Consumidor: “Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994) I - condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;”

⁵ Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3752622&disposition=inline>

⁶ Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3752631&disposition=inline>

2016, pedimos vênia para discordar – nesse ponto - do ilustre Deputado autor. Isso porque consideramos que a medida de elevar a franquia de bagagem de mão para 10 quilos está em consonância com a correta proteção ao consumidor, por apenas expandir direito já vigente.

No tocante ao PDC nº 597, de 2017, que propõe a sustação do art. 45, inciso IV, da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, tomamos a liberdade de discordar do ilustre Deputado autor. O art. 45, inciso IV, determina a revogação da Resolução ANAC nº 138, de 9 de março de 2010, que dispõe sobre as condições gerais de transporte atinentes à comercialização e às características do bilhete de passagem e dá outras disposições. O objetivo da revogação, pela ANAC, de tal Resolução fundamenta-se no fato de a agência ter atualizado, ao longo da Resolução nº 400, de 2016, várias disposições da Resolução nº 138, de 2010: trata-se, portanto, de estrita obediência à técnica legislativa, com o objetivo de que não fiquem vigentes resoluções que confirmam tratamento distinto a um mesmo tema. Ademais, no mérito, não representando restrição a direitos consumeristas.

Pelos motivos expostos, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 578, de 2016, e de seus apensados, PDC 562/2016, PDC 563/2016, PDC 564/2016, PDC 565/2016, PDC 566/2016, PDC 567/2016, PDC 568/2016, PDC 575/2016, PDC 576/2016, PDC 591/2017, PDC 594/2017 e PDC 596/2017, na forma do Substitutivo em anexo. Votamos, ainda, pela **REJEIÇÃO**, do PDC nº 597, de 2017.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado RODRIGO MARTINS

Relator

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Nº 578, DE 2016

Susta o art. 13 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), que dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustado, nos termos dos incisos V e XI do art. 49 da Constituição Federal, o art. 13, da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), que dispõe sobre as condições gerais de transportes aéreo.

Art. 2º Revigoram-se as normas anteriores pertinentes ao contrato de transporte aéreo de passageiros no que tange a bagagens despachadas.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado RODRIGO MARTINS
Relator