



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO
N.º 49-C, DE 2015
(Do Sr. Celso Russomanno)**

Susta o § 2º do art. 7, da Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000, que regulamenta o reembolso de bilhete aéreo adquirido mediante tarifa promocional; tendo parecer: da Comissão de Defesa do Consumidor, pela aprovação (relator: DEP. MARCO TEBALDI); da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pela aprovação (relatora: DEP. ROSANGELA GOMES); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. ANTONIO BULHÕES).

NOVO DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DEFESA DO CONSUMIDOR;

RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Defesa do Consumidor:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional:

- Parecer da relatora
- Parecer da Comissão

IV - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam suspensos os efeitos do § 2º do Art. 7, da Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000, do Comando da Aeronáutica, que “Aprova as Condições Gerais de Transporte”

Art. 2º O Poder Executivo adotará as providências necessárias ao cumprimento deste Decreto Legislativo.

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

Justificativa:

O presente Projeto de Decreto Legislativo intenta impedir que as empresas aéreas possam cobrar preços exorbitantes pela remarcação ou reembolso das passagens aéreas adquiridas por tarifas promocionais. A referida Portaria em seu Art. 7º regulamenta as regras para reembolso dos bilhetes, estabelecendo uma cobrança de taxa de serviço no valor de 10 % (dez por cento) do valor reembolsável ou U\$ 25,00, na hipótese de bilhete internacional. Todavia, em seu § 2º determina que na hipótese de passagem adquirida mediante tarifa promocional, o valor será aquele estabelecido pelo contrato. Ocorre que as empresas aéreas, alegando possíveis prejuízos pelo não embarque, elevam exorbitantemente esse valor, praticamente impossibilitando o consumidor de exercer esse direito de cancelar sua passagem.

Ora, sabemos que hoje a maior parte das passagens vendidas são oriundas de preços promocionais, geralmente compradas com bastante antecedência. As empresas alegam que a contrapartida para esses preços mais baixos é justamente a certeza de que o passageiro irá embarcar, caso contrário pagará um valor superior ao preço da tarifa normal.

Todavia, não temos dúvida de que o contrato de transporte aéreo é regulado pelo Código de Defesa do Consumidor, que estabelece claramente em seu Art. 51, como cláusula abusiva, a possibilidade de subtração ao consumidor da opção de reembolso da quantia já paga.

Nesse sentido, quando a Portaria estabelece tratamento diferenciado para reembolso das tarifas promocionais as empresas encontram a base jurídica para estabelecerem valores tão elevados que praticamente impede que o consumidor exerça esse direito.

Portanto, tendo em vista que uma norma regulamentadora não pode sobrepor-se à legislação consumerista, apresento o presente Projeto de Decreto Legislativo para escoimar do ordenamento jurídico essa possibilidade.

Esclareço ainda que existem vários projetos tramitando nesta Casa Legislativa que regulamentam essa cobrança, tornando-a justa tanto para a empresa aérea quanto para o consumidor, equilibrando a relação contratual.

Brasília, 22 de abril de 2015.

Deputado **CELSO RUSSOMANNO** (PRB/SP)

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
 Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
 Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
 Seção de Legislação Citada - SELEC

PORTARIA Nº 676/GC-5, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2000

Aprova as Condições Gerais de Transporte.

O COMANDANTE DA AERONÁUTICA, no uso das atribuições que lhe conferem os artigos 18 e 19 da Lei complementar no 97, de 9 de junho de 1999, resolve:

Art. 1º Aprovar as Condições Gerais de Transporte.

Art. 2º Esta Portaria entrará em vigor a partir de 1º de janeiro de 2001.

Art. 3º Revoga-se a Portaria no 957/GM-5, de 19 de dezembro de 1989, publicada no Diário Oficial da União n o 242, Seção 1, de 21 de dezembro de 1989

CARLOS DE ALMEIDA BAPTISTA
 Comandante da Aeronáutica

CONDIÇÕES GERAIS DE TRANSPORTE APROVADAS PELA PORTARIA N.º
 676/GC5, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2000

.....

CAPÍTULO II
DO TRANSPORTE DE PESSOAS

.....

Seção III
Do Reembolso

Art. 7º O passageiro que não utilizar o bilhete de passagem terá direito, dentro do respectivo prazo de validade, à restituição da quantia efetivamente paga e monetariamente atualizada, conforme os procedimentos a seguir

I - bilhete doméstico - o saldo a ser reembolsado deverá ser o equivalente ao valor residual do percurso não utilizado, calculado com base na tarifa, expressa na moeda corrente nacional, praticada pela empresa emissora, na data do pedido de reembolso; e

II - bilhete internacional - o saldo a ser reembolsado deverá ser o equivalente ao valor residual do percurso não utilizado, calculado com base na tarifa, expressa em moeda estrangeira, efetivamente paga pelo passageiro e convertida na moeda corrente nacional à taxa de câmbio vigente, na data do pedido de reembolso.

§ 1º Se o reembolso for decorrente de uma conveniência do passageiro, sem que tenha havido qualquer modificação nas condições contratadas por parte do transportador, poderá ser descontada uma taxa de serviço correspondente a 10% (dez por cento) do saldo reembolsável ou o equivalente, em moeda corrente nacional, a US\$ 25.00 (vinte e cinco dólares americanos), convertidos à taxa de câmbio vigente na data do pedido do reembolso, o que for menor.

§ 2º O reembolso de bilhete adquirido mediante tarifa promocional obedecerá às eventuais restrições constantes das condições de sua aplicação.

§ 3º As condições de reembolso de bilhete coletivo em viagens de fretamento será estabelecido no respectivo contrato de fretamento.

§ 4º Para os vôos "charter" do tipo IT, as condições de reembolso serão estabelecidas no contrato de prestação de serviço firmado com o passageiro.

Art. 8º Para o reembolso de bilhete de passagem com prazo de validade expirado, será prerrogativa da empresa emissora adotar o critério de correção do valor a ser reembolsado.

.....

.....

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

TÍTULO I DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

.....

CAPÍTULO VI DA PROTEÇÃO CONTRATUAL

.....

Seção II Das Cláusulas Abusivas

Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

I - impossibilitem, exonerem ou atenuem a responsabilidade do fornecedor por vícios de qualquer natureza dos produtos e serviços ou impliquem renúncia ou disposição de direitos. Nas relações de consumo entre o fornecedor e o consumidor pessoa jurídica, a indenização poderá ser limitada, em situações justificáveis;

II - subtraíam ao consumidor a opção de reembolso da quantia já paga, nos casos previstos neste código;

III - transfiram responsabilidades a terceiros;

IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;

V - (VETADO);

VI - estabeleçam inversão do ônus da prova em prejuízo do consumidor;

VII - determinem a utilização compulsória de arbitragem;

VIII - imponham representante para concluir ou realizar outro negócio jurídico pelo consumidor;

IX - deixem ao fornecedor a opção de concluir ou não o contrato, embora obrigando o consumidor;

X - permitam ao fornecedor, direta ou indiretamente, variação do preço de maneira unilateral;

XI - autorizem o fornecedor a cancelar o contrato unilateralmente, sem que igual direito seja conferido ao consumidor;

XII - obriguem o consumidor a ressarcir os custos de cobrança de sua obrigação, sem que igual direito lhe seja conferido contra o fornecedor;

XIII - autorizem o fornecedor a modificar unilateralmente o conteúdo ou a qualidade do contrato, após sua celebração;

XIV - infrinjam ou possibilitem a violação de normas ambientais;

XV - estejam em desacordo com o sistema de proteção ao consumidor;

XVI - possibilitem a renúncia do direito de indenização por benfeitorias necessárias.

§ 1º Presume-se exagerada, entre outros casos, a vontade que:

I - ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence;

II - restringe direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual;

III - se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso.

§ 2º A nulidade de uma cláusula contratual abusiva não invalida o contrato, exceto quando de sua ausência, apesar dos esforços de integração, decorrer ônus excessivo a qualquer das partes.

§ 3º (VETADO).

§ 4º É facultado a qualquer consumidor ou entidade que o represente requerer ao Ministério Público que ajuíze a competente ação para ser declarada a nulidade de cláusula contratual que contrarie o disposto neste código ou de qualquer forma não assegure o justo equilíbrio entre direitos e obrigações das partes.

Art. 52. No fornecimento de produtos ou serviços que envolva outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor deverá, entre outros requisitos, informá-lo prévia e adequadamente sobre:

I - preço do produto ou serviço em moeda corrente nacional;

II - montante dos juros de mora e da taxa efetiva anual de juros;

III - acréscimos legalmente previstos;

IV - número e periodicidade das prestações;

V - soma total a pagar, com e sem financiamento.

§ 1º As multas de mora decorrentes do inadimplemento de obrigações no seu termo não poderão ser superiores a dois por cento do valor da prestação. ([Parágrafo com redação dada pela Lei nº 9.298, de 1/8/1996](#))

§ 2º É assegurado ao consumidor a liquidação antecipada do débito, total ou parcialmente, mediante redução proporcional dos juros e demais acréscimos.

§ 3º (VETADO).

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo nº 49, de 2015, de autoria do Deputado Celso Russomano que visa sustar o § 2º do art. 7º, da Portaria nº 676/GC-5 do Comando da Aeronáutica, de 13 de novembro de 2000, que

regulamenta o reembolso de bilhete aéreo adquirido mediante tarifa promocional.

O dispositivo em questão determina que “o reembolso de bilhete adquirido mediante tarifa promocional obedecerá às eventuais restrições constantes das condições de sua aplicação”.

Para o autor do PDC, a proposição “*intenta impedir que as empresas aéreas possam cobrar preços exorbitantes pela remarcação ou reembolso das passagens aéreas adquiridas por tarifas promocionais*”. De acordo com a Justificativa, a maior parte das passagens vendidas seriam oriundas de preços promocionais, geralmente compradas com bastante antecedência. Por outro lado, as empresas de transporte aéreo alegariam que a contrapartida para esses preços mais baixos seria justamente a certeza de que o passageiro irá embarcar, caso contrário ele teria optado pela compra da passagem pela tarifa cheia.

O autor defende a ilegalidade da conduta, uma vez que o contrato de transporte aéreo é regulado pelo Código de Defesa do Consumidor, que estabelece claramente em seu art. 51, como cláusula abusiva, a possibilidade de subtração ao consumidor da opção de reembolso da quantia já paga.

A proposição foi distribuída às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), Defesa do Consumidor (CDC), Constituição, Cidadania e Justiça (CCJC) e está sujeita à apreciação do Plenário.

Informo que, no prazo regimental, não foram recebidas emendas.

II - VOTO DO RELATOR

Inicialmente, informamos que a Lei nº 11.182, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), foi aprovada em 27 de setembro de 2005. A ANAC, no entanto, nasceu de fato em 20 de março de 2006.

A ANAC tem sua origem nas competências do Departamento de Aviação Civil (DAC), que eram estabelecidas no art. 18 do Anexo I do Decreto nº 5.196, de 26 de agosto de 2004, que dispunha: “...ao Departamento de Aviação Civil compete planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com a aviação civil”. Portanto, em virtude dessa competência, o DAC qualificava-se como “autoridade aeronáutica”, exercendo, por via de consequência, as atividades relacionadas a essa função pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de

1986).

Com o advento da Lei nº 11.182, de 2005, a atividade de autoridade aeronáutica foi transferida, com todas as suas responsabilidades, para a ANAC, pelo disposto no §2º do art. 8º desse dispositivo legal, confirmado pelo texto do art. 3º do Anexo I ao Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006.

Assim, anteriormente à criação da agência reguladora, a normatização, fiscalização e controle do setor de aviação civil brasileiro ficava a cargo do Comando da Aeronáutica.

Dessa forma, a despeito do quanto afirmado no parecer aprovado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, quando da aprovação da Portaria nº 676/GC-5, o Comando da Aeronáutica era a autoridade competente para expedir atos normativos sobre o setor aéreo.

Após a constituição da ANAC e assunção por ela da competência de regular a aviação civil brasileira, boa parte dos atos normativos expedidos pelo Comando da Aeronáutica permaneceram vigentes, uma vez que aptos a disciplinar as relações a eles subjacentes.

Não faria sentido, portanto, sustar os efeitos da Portaria nº 676/GC-5 sob o argumento de que o Comando da Aeronáutica teria usurpado a competência da ANAC.

No tocante ao mérito, informo que, desde 2001, vige, no setor de aviação civil brasileiro, o regime de liberdade tarifária para passagens aéreas oferecidas pelas empresas aos consumidores.

Anteriormente, os preços e condições de venda de bilhetes eram fortemente tutelados pelo Estado brasileiro, o que resultava em valores artificialmente fixados e menor flexibilidade na negociação entre consumidores e empresas pelas condições mais adequadas a ambos para a aquisição de passagens. Após a adoção do regime de liberdade tarifária, o número de passagens compradas elevou-se consideravelmente (ou seja, as pessoas viajam mais) e os preços caíram.

Percebe-se que as propostas contidas no projeto de decreto legislativo sob minha relatoria, apesar de caminharem na contramão do ideário de liberdade tarifária (uma vez que, em certa medida, engessam a liberdade contratual entre passageiros e empresas aéreas), tem o mérito de restringir a discricionariedade excessiva por parte das companhias aéreas na fixação de regras para cancelamento e remarcação de vôos.

No tocante à taxa de ressarcimento por cancelamento de vôo, informamos que as companhias aéreas, em geral, fornecem aos consumidores, no momento da compra do bilhete, a opção de escolher o preço da passagem a ser pago, considerando, dentre outros fatores, o valor de ressarcimento que o cliente deseja ter em caso de necessidade de cancelamento ou alteração de voo. Entretanto, não se tratam de regras equitativas.

Faltam parâmetros fornecidos para a ANAC para que remarcação e reembolso aconteçam. Na inexistência desses parâmetros, consumidores brasileiros ficam reféns das companhias e incapazes de negociar normas que lhe sejam mais favoráveis, dada sua hipossuficiência frente ao poderio econômico das empresas de transporte aéreo.

Convém lembrar que o Código de Defesa do Consumidor visa a restabelecer o equilíbrio entre os participantes das relações do consumo e a coibir eventuais abusos cometidos aos direitos do consumidor brasileiro. Pretende, portanto, amainar assimetrias entre consumidores e fornecedores, estabelecendo um ambiente de negociação equilibrado e justo.

Assim, por questão de equidade e adequada proteção aos consumidores brasileiros, convém, efetivamente, a sustação do § 2º do Art. 7, da Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000, do Comando da Aeronáutica, que “Aprova as Condições Gerais de Transporte”, nos termos propostos pelo autor do PL.

Como a possibilidade de o Congresso Nacional sustar ato normativo do Poder Executivo está correlacionada com o exercício exorbitante do poder regulamentar – art. 49, inciso V, da Constituição Federal de 1988 – e, a meu ver, tendo sido verificada no caso concreto tal exorbitância, voto pela **aprovação** do PDC

nº 49 de 2015.

Sala da Comissão, em 23 de novembro de 2016.

Deputado **MARCO TEBALDI**

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Defesa do Consumidor, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 49/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Marco Tebaldi.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Marco Tebaldi - Presidente, Marcos Rotta e Maria Helena - Vice-Presidentes, Celso Russomanno, César Halum, Eli Corrêa Filho, Eliziane Gama, Eros Biondini, Iracema Portella, José Carlos Araújo, Ricardo Izar, Severino Ninho, Vinicius Carvalho, Weliton Prado, Cabo Sabino, Chico Lopes, Heuler Cruvinel, João Fernando Coutinho, Júlio Delgado, Lucas Vergilio, Márcio Marinho e Silvio Costa.

Sala da Comissão, em 7 de dezembro de 2016.

Deputado **MARCO TEBALDI**

Presidente

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

I - RELATÓRIO

Na reunião ordinária deliberativa do dia 04/11/2015, desta Comissão, em virtude da ausência do relator, Deputado BENITO GAMA, tive a honra de ser designada relatora substituta da presente proposição e acatei, na íntegra, o parecer do Nobre Parlamentar.

“O Projeto de Decreto Legislativo nº 49, do Deputado Celso Russomano, susta os efeitos do § 2º do art. 7º, da Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000, do Comando da Aeronáutica, a qual aprova as Condições Gerais de Transporte.

Em sua justificativa o Autor afirma que a intenção da proposição é “impedir que as empresas aéreas possam cobrar preços exorbitantes

pela remarcação ou reembolso das passagens aéreas adquiridas por tarifas promocionais” e esclarece que o art. 7º, da Portaria 676/GC-5, regulamenta as regras para reembolso, estabelecendo uma cobrança de taxa de serviço de valor máximo de 10% do valor reembolsável – no caso de voos domésticos – ou de vinte e cinco dólares, nas hipóteses de voos internacionais. Aduz, em complemento, que as “empresas aéreas, alegando possíveis prejuízos pelo não embarque, elevam exorbitantemente esse valor, praticamente impossibilitando o consumidor de exercer esse direito de cancelar sua passagem”.

Citando o art. 51 do Código de Defesa do Consumidor, o Deputado Celso Russomano justifica seu entendimento de que o conteúdo do § 2º do art. 7º da Portaria 676/GC-5 é uma cláusula abusiva, pois ela subtrai do consumidor, na prática, a possibilidade de reembolso do valor da passagem aérea – ainda que reduzido do valor da taxa de serviço de 10% ou do valor fixo de US\$25,00 –, quando esta for adquirida com valor de tarifa promocional.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, inciso XV, alínea “g”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional manifestar-se sobre proposições que versem sobre “Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior”.

Por sua vez, o art. 55, **caput** e parágrafo único, também do RICD, estabelece que: “Art. 55 A nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for sua atribuição específica.”.

Portanto, por força do disposto nos dois dispositivos citados, a manifestação deste Relator, na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional, limitar-se-á à avaliação da atuação do Comando da Aeronáutica na disciplina da matéria, uma vez que os aspectos relativos à ocorrência, ou não, de exorbitância do poder regulamentar, materializada na regulamentação dos critérios de reembolso de passagem adquirida mediante tarifa promocional, serão tempestivamente, e de forma oportuna, apreciados pela douta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

No que concerne ao Comando da Aeronáutica, tem-se que o

art. 18, da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, dispõe que:

Art. 18. **Cabe à Aeronáutica**, como atribuições subsidiárias particulares:

I - **orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil**;

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, **é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo**, ficando designado como 'Autoridade Aeronáutica Militar', para esse fim.

.....
Art. 19. Até que se proceda à revisão dos atos normativos pertinentes, as referências legais a Ministério ou a Ministro de Estado da Marinha, do Exército e da Aeronáutica passam a ser entendidas como a Comando ou a Comandante dessas Forças, respectivamente, desde que não colidam com atribuições do Ministério ou Ministro de Estado da Defesa. (colocamos em negrito)

Tomando-se por parâmetro de avaliação a competência legal do Comando da Aeronáutica, fixada na Lei Complementar nº 97/99, que trata das missões subsidiárias das Forças Armadas, verifica-se que o Comando da Aeronáutica exorbitou de seu poder regulamentar, uma vez que a ele não compete coordenar as relações de consumo, no âmbito da Aviação Civil, tendo em vista que "relação de consumo" não pode ser considerada "Condições Gerais de Transporte".

Como a possibilidade de o Congresso Nacional sustar ato normativo do Poder Executivo está correlacionada com o exercício exorbitante do poder regulamentar – art. 49, inciso V, da Constituição Federal de 1988 – e, em sendo evidente que o Comando da Aeronáutica excedeu-se no uso de seu poder regulamentar, **VOTO** pela **APROVAÇÃO** deste Projeto de Decreto Legislativo nº 49, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado BENITO GAMA

Relator"

Sala da Comissão, em 4 de novembro de 2015

Deputada **ROSÂNGELA GOMES**

Relatora Substituta

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 49/15, nos termos do parecer do relator, Deputado Benito Gama, e da

relatora substituta, Deputada Rosangela Gomes.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Jô Moraes - Presidente; Bruna Furlan e Subtenente Gonzaga - Vice-Presidentes; Antônio Jácome, Arlindo Chinaglia, Átila Lins, César Halum, Chico Lopes, Claudio Cajado, Deley, Eduardo Barbosa, Eduardo Cury, Ezequiel Fonseca, Henrique Fontana, Heráclito Fortes, Ivan Valente, Jarbas Vasconcelos, Jean Wyllys, Luiz Lauro Filho, Marcus Vicente, Nelson Marquezelli, Pastor Eurico, Paulo Abi-Ackel, Rômulo Gouveia, Rosangela Gomes, Rubens Bueno, Stefano Aguiar, Benedita da Silva, Dilceu Sperafico, Eros Biondini, Goulart, Vicente Candido e William Woo.

Sala da Comissão, em 4 de novembro de 2015.

Deputada JÔ MORAES
Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe, de autoria do Deputado Celso Russomanno, tem por finalidade sustar o § 2º do art. 7 da Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000, que regulamenta o reembolso de bilhete aéreo adquirido mediante tarifa promocional.

O dispositivo que se pretende sustar dispõe que “o reembolso de bilhete adquirido mediante tarifa promocional obedecerá às eventuais restrições constantes das condições de sua aplicação”.

Justificando a iniciativa, o autor aduz que “a referida Portaria em seu Art. 7º regulamenta as regras para reembolso dos bilhetes, estabelecendo uma cobrança de taxa de serviço no valor de 10 % (dez por cento) do valor reembolsável ou U\$ 25,00, na hipótese de bilhete internacional. Todavia, em seu § 2º determina que na hipótese de passagem adquirida mediante tarifa promocional, o valor será aquele estabelecido pelo contrato. Ocorre que as empresas aéreas, alegando possíveis prejuízos pelo não embarque, elevam exorbitantemente esse valor, praticamente impossibilitando o consumidor de exercer esse direito de cancelar sua passagem”.

A matéria tramita em regime ordinário (art. 151, III, RICD) e está

sujeita à apreciação do Plenário, tendo recebido parecer pela aprovação na Comissão de Defesa do Consumidor e na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, a e e), cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronuncie acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do Projeto de Decreto Legislativo nº 49, de 2015.

Cabe destacar, preliminarmente, que o exame de constitucionalidade da matéria engloba não só a análise dos aspectos formais relativos à competência legislativa e à iniciativa parlamentar, mas especialmente o exame quanto à exorbitância ou não do poder regulamentar do Poder Executivo que poderiam ter sido cometidos pelo dispositivo em causa da Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000, referido na proposição.

O projeto de decreto legislativo em análise atende aos requisitos constitucionais formais relativos à competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, V, CF) e à iniciativa parlamentar (art. 61, CF), não havendo reparos a serem feitos quanto à sua juridicidade e à técnica legislativa empregadas na sua redação.

Quanto à constitucionalidade, valemo-nos da lição de Celso Antônio Bandeira de Mello para determinar o que pode ser considerado como exercício exorbitante do poder regulamentar. Segundo esse autor, "(...) os regulamentos serão compatíveis com o princípio da legalidade quando, no interior das possibilidades comportados pelo enunciado legal, os preceptivos regulamentares servem a um dos seguintes propósitos: (1) limitar a discricionariedade administrativa, seja para (a) dispor sobre o *modus procedendi* da Administração nas relações que necessariamente surgirão entre ela e os administrados por ocasião da execução da lei; (b) caracterizar fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei mediante conceitos vagos cuja determinação mais precisa deva ser embasada em índices, fatores ou elementos configurados a partir de critérios ou avaliações técnicas segundo padrões uniformes, para garantia do princípio da igualdade e da segurança jurídica; (2) decompor analiticamente o conteúdo de conceitos sintéticos, mediante

simples discriminação integral do que neles se contém e estabelecimento dos comportamentos administrativos que sejam consequências lógicas necessárias do cumprimento da lei regulamentada”.¹

Ora, como se constata da leitura de seu texto, o § 2º do art. 7 da Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000, não realiza nenhuma das funções identificadas acima. A referida disposição regulamentar, ao contrário, inova no ordenamento jurídico, ao estabelecer regra não prevista ou derivada de ato normativo primário editado pelo Congresso Nacional. Com efeito, conforme já registrou a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, não compete ao Comando da Aeronáutica disciplinar relações de consumo, mas tão somente “orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil” (art. 18 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999). Assim fazendo, a portaria em questão extrapolou da competência regulamentar do Poder Executivo, dando azo ao exercício da competência deste Congresso Nacional prevista no art. 49, V, da Constituição Federal.

No tocante ao mérito, é de todo conveniente e oportuna a sustação do dispositivo em causa, uma vez que este se mostra extremamente nocivo para os passageiros das linhas aéreas do País. O autor do projeto bem aponta que “hoje a maior parte das passagens vendidas são oriundas de preços promocionais, geralmente compradas com bastante antecedência. As empresas alegam que a contrapartida para esses preços mais baixos é justamente a certeza de que o passageiro irá embarcar, caso contrário pagará um valor superior ao preço da tarifa normal. Todavia, não temos dúvida de que o contrato de transporte aéreo é regulado pelo Código de Defesa do Consumidor, que estabelece claramente em seu art. 51, como cláusula abusiva, a possibilidade de subtração ao consumidor da opção de reembolso da quantia já paga. Nesse sentido, quando a Portaria estabelece tratamento diferenciado para reembolso das tarifas promocionais as empresas encontram a base jurídica para estabelecerem valores tão elevados que praticamente impede que o consumidor exerça esse direito. Portanto, tendo em vista que uma norma regulamentadora não pode sobrepor-se à legislação consumerista, apresento o presente Projeto de Decreto Legislativo para escoimar do ordenamento jurídico essa possibilidade”.

¹ Celso Antônio Bandeira de Mello. *Grandes Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 269.

Isto posto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 49, de 2015, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em 30 de maio de 2017.

Deputado ANTONIO BULHÕES

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 49/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Antonio Bulhões.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Rodrigo Pacheco - Presidente, Alceu Moreira e Marcos Rogério - Vice-Presidentes, Alessandro Molon, Antonio Bulhões, Benjamin Maranhão, Betinho Gomes, Bilac Pinto, Chico Alencar, Cleber Verde, Danilo Forte, Edio Lopes, Elizeu Dionizio, Evandro Roman, Fábio Sousa, Fausto Pinato, Félix Mendonça Júnior, Hildo Rocha, Hissa Abrahão, Jorginho Mello, Júlio Delgado, Juscelino Filho, Jutahy Junior, Luiz Couto, Luiz Fernando Faria, Magda Mofatto, Maia Filho, Marco Maia, Maria do Rosário, Nelson Marquezelli, Paes Landim, Patrus Ananias, Paulo Teixeira, Renata Abreu, Rocha, Ronaldo Fonseca, Rubens Bueno, Rubens Pereira Júnior, Sergio Zveiter, Silvio Torres, Tadeu Alencar, Thiago Peixoto, Toninho Pinheiro, Valmir Prascidelli, Wadih Damous, André de Paula, Arnaldo Faria de Sá, Capitão Augusto, Celso Maldaner, Covatti Filho, Daniel Almeida, Delegado Edson Moreira, Gonzaga Patriota, Hiran Gonçalves, João Campos, Lincoln Portela, Major Olimpio, Pastor Eurico, Pauderney Avelino, Pr. Marco Feliciano, Rodrigo de Castro, Rogério Peninha Mendonça, Sandro Alex e Shéridan.

Sala da Comissão, em 8 de agosto de 2017.

Deputado RODRIGO PACHECO

Presidente

FIM DO DOCUMENTO