COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº578, 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.

Autor: Senador Humberto Costa

Relator: Deputado Altineu Côrtes

VOTO EM SEPARADO

I – RELATÓRIO

O presente Projeto de Decreto Legislativo - PDC nº 578, de 2016, de autoria do Senado Federal, vislumbra sustar dispositivo (art. 13) da Resolução nº 400, da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, que permite às empresas aéreas cobrar à parte, dos passageiros, pela bagagem despachada (denominado contrato acessório).

Foram apensados as seguintes matérias com mesmo teor:

- PDC nº 562/2016;
- PDC nº 563/2016;
- PDC nº 564/2016;
- PDC nº 565/2016;
- PDC nº 566/2016;
- PDC nº 567/2016;
- PDC nº 568/2016;
- PDC nº 575/2016;

- PDC nº 576/2016;
- PDC nº 591/2017;
- PDC nº 594/2017;
- PDC nº 596/2017;
- PDC nº 597/2017;
- PDC nº 765/2017;
- PDC nº 810/2017;
- PDC nº 820/2017;
- PDC nº 834/2017;
- PDC nº 891/2018; e
- PDC nº 929/2018.

Todas as referidas matérias atentam com a mesma intenção de sustar dispositivo (art. 13) da Resolução nº 400, da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

O autor da proposta principal, Senador Humberto Costa, alega que “a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, ao editar a Resolução em pauta, não evidencia estudos que avalizem a ideia de implicação entre redução de preços de passagens aéreas e a extinção da franquia de bagagens despachadas por passageiros”.

O projeto foi deliberado na Comissão de Defesa do Consumidor a qual foi aprovada nos termos do parecer do relator, Deputado Rodrigo Martins.

Após a análise desta Comissão, os projetos seguem para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, cabendo ainda o exame deles pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II – VOTO

Primeiramente, devemos elogiar o trabalho desenvolvido pelo relator deputado Altineu Côrtes em fazer a devida cobrança das companhias aéreas em reduzir o preço das passagens aéreas derivado do efeito do artigo 13 da resolução em análise.

Entendemos e observamos que não houve a redução dos preços praticados, podemos elencar diversos fatores que justifiquem este fato mas cabe ao parlamento cobrar e criar condicionantes para que o custo logístico do Brasil seja reduzido.

Porém, devemos vislumbrar que na discussão da MP 863/18 foi incluído por meio de emenda o estabelecimento de franquia mínima de bagagem a ser ofertado pelas companhias aéreas.

O veto posto foi justificado em face ao interesse público, conforme apresentado a seguir:

“Ademais, ao estabelecer a franquia mínima obrigatória de bagagens, inclusive do consumidor que não necessite desse serviço, o **dispositivo proposto contraria o interesse público**, tendo em vista que o mercado de transporte aéreo é concentrado e carece de maior nível de concorrência. Ocorre que a obrigatoriedade de franquia de bagagem limita a concorrência, pois impacta negativamente o modelo de negócios das empresas aéreas de baixo custo, cuja principal característica é a venda em separado de diversos itens que compõem o serviço de transporte aéreo. Além do mais, a proposta legislativa tem **duplo efeito negativo ao consumidor, retirando do mercado a possibilidade do fornecimento de passagens mais baratas para quem não**

necessite despachar bagagens, bem como fazendo com que todos suportem os custos do serviço, mesmo quem não o utilize.” (grifo nosso)

Não podemos deixar de salientar que o referido veto foi solicitado por diversas instituições públicas entre elas:

1. ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil
2. SAC, Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura
3. Ministério do Turismo
4. PPI, Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos
5. CADE, Departamento de Estudos Econômicos e Presidência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica do Ministério da Justiça e Segurança Pública
6. SENACON/DPDC, Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública
7. SEAE, Antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico do então Ministério da Fazenda
8. SEPRAC, Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência do Ministério da Economia
9. TCU, Tribunal de Contas da União
10. CGU, Controladoria-Geral da União
11. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados
12. Justiça Federal do CE, 10ª Vara

Também, por diversas organizações da iniciativa privada:

1. IATA, International Air Transport Association
2. ABEAR, Associação Brasileira das Empresas Aéreas

3. A4A, Airlines for America
4. Fraport Brasil
5. Vinci Airports Brasil;
6. ANEAA, Associação Nacional das Empresas Administradoras de Aeroportos
7. ABESATA, Associação Brasileira das Empresas de Serviços Auxiliares de Transporte Aéreo
8. Associação Brasileira de Agências de Viagem
9. BRAZTOA, Associação Brasileira das Operadoras de Turismo
10. ABRACORP, Associação Brasileira de Agências de Viagens Corporativas
11. CLIA, Cruise Lines International Association
12. AirTkt, Associação Brasileira dos Consolidadores de Passagens Aéreas e Serviços de Viagens
13. ITA/NECTAR, Núcleo de Economia do Transporte Aéreo do Instituto Tecnológico de Aeronáutica
14. IBRAC, Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional

Entendemos que para a devida abertura do mercado das companhias aéreas se faz de suma importância a possibilidade de estrutura normativa que coadune com as práticas internacionais mantendo a atratividade de investimentos neste setor no Brasil.

Apenas quatro países ainda regulam a franquia de bagagem: Venezuela, México, Rússia e China. Na moderna aviação comercial, essa é uma discussão plenamente superada em mercados pautados pela livre concorrência.

A tendência crescente na indústria da aviação mundial, assim como nas demais indústrias de serviços ao consumidor, é a de uma maior personalização da experiência de viagem, permitindo que os passageiros

personalizem suas viagens para incorporar os elementos que mais valorizam e descartar as opções que lhes são menos relevantes.

Entendemos que o cliente moderno busca um maior número de elementos de customização na aquisição de bens e serviços, e para atendermos a população brasileira em práticas de maior satisfação se faz necessário encorajar os maiores níveis de personalização

Em contraste, o Índice de Satisfação do Cliente Norte-Americano (ACSI) mostra que os setores com tendência a apresentar um desempenho mais deficitário em termos de satisfação do cliente são aqueles que oferecem uma escolha limitada ou vendem um produto ou serviço altamente comoditizado.

De fato, o ACSI fornece algumas evidências de que dentro da própria indústria da aviação, as companhias aéreas que permitem maiores níveis de personalização apresentam os níveis mais elevados de satisfação do cliente.

Outro fator importante para avaliação do mérito do presente PDC é que o mesmo contraria o intuito brasileiro de entrada na OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a referida organização elenca entre seus princípios as práticas de “Melhor Regulamentação” que determinam as melhores práticas globais de elaboração de políticas regulatórias. No setor da aviação, a OACI (Organização da Aviação Civil Internacional) adotou esses princípios como Boas Práticas Regulatórias.

Em sua revisão da Política Regulatória na América Latina em 2017, a OCDE revelou que o Brasil precisa fazer mais para tornar o processo de consulta e avaliação dos impactos regulatórios uma prática sistemática na formulação de políticas regulatórias, ou seja, que as partes envolvidas sejam ouvidas para que exista minimamente uma avaliação de impacto regulatório.

É necessário pontuar ainda outros fatores que contribuíram para uma não redução visível de preços após a retirada da obrigatoriedade das bagagens. De 2017 para 2019, houve o aumento de 23% do preço do Dólar, câmbio utilizado como base de preços e importações no setor; o aumento de 6,8% da Inflação, que impacta diretamente o poder de compra do brasileiro, e

perto de 82% o aumento do preço do QAV-1, combustível utilizado em aviões. Dessa forma, não é possível e nem justo concluir que não houve um impacto no preço das passagens aéreas.

Isso posto temos elevada preocupação em relação ao mérito do presente Projeto de Decreto Legislativo, e mesmo com o referido questionamento entendemos também que a resolução em a análise não fere o disciplinado no inciso V do artigo 49, ou seja, não fere o poder regulamentador do Poder Executivo.

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

.....”

Assim temos delegado à referida agência, mediante o disciplinado no art. 11, inciso V e no disposto nos art. 8º, incisos I e X, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, cabendo um destaque ao inciso X do art. 8º que determina a competência regulamentadora da agência na facilitação do transporte aéreo.

“Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

.....

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, **a facilitação do transporte aéreo**, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil; (grifo nosso)”

Notadamente, o próprio parlamento ao aprovar emenda na MP 863 para reestabelecer a franquia mínima de bagagem assume que não existe legislação sobre o assunto cabendo a agência reguladora responsável, como supra descrito, disciplinar este elemento. Além do mérito temerário o instrumento proposto, um projeto de decreto legislativo, apresenta-se como inadequado.

Mediante o exposto votamos pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 578, de 2016, e dos apensados Projetos de Decreto Legislativo nº 562/2016, nº 563/2016, nº 564/2016, nº 565/2016, nº 566/2016, nº 567/2016, nº 568/2016, nº 575/2016, nº 576/2016, nº 591/2017, nº 594/2017, nº 596/2017, nº 597/2017, nº 765/2017, nº 810/2017, nº 820/2017, nº 834/2017, nº 891/2018 e nº 929/2018.

Sala das Comissões, em de junho de 2019.

Deputado FELIPE CARRERAS