

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 4804, DE 2009

(APENSADO: PL Nº 4796, DE 2012)

Modifica a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, para restringir a aplicação do regime de liberdade tarifária na prestação de serviços aéreos regulares.

Autor: Deputada Elcione Barbalho.  
Relator: Hiran Gonçalves.

## VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO GILSON MARQUES

### I – RELATÓRIO:

O projeto de lei modifica o art. 49 da Lei nº 11.182/05- que “Cria a Agência nacional de Aviação Civil-ANAC”, para restringir a liberdade tarifária, nos serviços aéreos regulares quando não exista concorrência, cabendo a ANAC impor regras tarifárias com o intuito de evitar preços abusivos.

Cumprir informar que nas linhas aéreas exploradas por mais de um agente econômico, persistirá a liberdade tarifária.

Conforme a justificativa da autora “*surge à ocasião propícia a que se lance mão das estratégias de regulação de preço, conduzidas pela autoridade pública. Somente assim, enquanto perdurar o monopólio, é possível evitar que o consumidor seja levado a pagar preços incompatíveis com o princípio legal da modicidade tarifária*”.

Foi apensado à proposição o PL nº 4.796, de 2012, que “modifica o regime tarifário aplicável a serviços aéreos regulares prestados mediante concessão”.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e a Comissão de Defesa do Consumidor opinaram pela aprovação do PL nº 4.804/2009.

Por sua vez, a Comissão de Viação e Transportes opinou pela rejeição do PL nº 4.804/2009.

Em face da existência de pareceres divergentes, foi transferido para o Plenário a competência para apreciar a matéria (RICD, art. 24, II, “g”). Vêm, agora, as proposições a esta CCJC para que se manifeste sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos regimentais.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTOS:**

Cumprido informar em que se pese a preocupação da nobre Deputada em proteger o consumidor, a proposição é inconstitucional, pois fere os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da não intervenção estatal. Além do que, tal iniciativa, se aprovada, acarretará danos aos consumidores conforme veremos a seguir.

### **II.I- Do Princípio da Livre Iniciativa:**

O princípio da livre iniciativa está contemplado em nossa Constituição como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, bem como expresso capítulo referente aos princípios gerais da atividade econômica.

Este dispositivo atribui à iniciativa privada a liberdade de comércio, liberdade de empresa e ainda liberdade de contrato, constituindo a base da ordem econômica, cabendo ao Estado apenas uma função supletiva, nos casos de exploração da atividade econômica quando necessária à segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Assim dispõe o art. 1º, inciso IV da Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Esse axioma previsto em nossa carta magna atua na possibilidade dos agentes econômicos poderem exercer a atividade profissional sem embaraços jurídicos criados pelo Estado, dentro de determinado mercado, com fins à produção, à circulação e ao consumo de bens e serviços.

Cabe salientar que, ainda que o texto constitucional não afaste de forma integral a intervenção estatal na economia, essa atuação interventiva do Estado não deve ir de encontro ao princípio da livre iniciativa, sob pena da iniciativa privada se tornar refém das imposições do Estado, tanto em sua função administrativa quanto legislativa.

### **II.II-Do Princípio da Livre Concorrência:**

Outro princípio fundamental da Ordem Econômica é a livre concorrência, que deixa a fixação dos preços das mercadorias e dos serviços fora, em regra, do controle dos atos das autoridades administrativas, obedecendo-se assim à lógica da economia de mercado.

Há que se destacar que, num ambiente de livre mercado, podem ocorrer práticas abusivas. Nessa seara, a ação estatal deve se dar como medida protetiva e, se necessário, cautelar. Porém, para que não haja ofensa à livre iniciativa, bem como a livre concorrência, deve ser realizada em casos concretos, objeto de análise jurídica.

Dessa forma não se pode admitir que o Congresso Nacional elabore leis que visem suprimir a liberdade de iniciativa dos particulares sem que haja razoabilidade ou uma situação excepcional em que se faça necessária tal intervenção.

Portanto, não cabe ao Estado tabelar os preços cobrados pelas empresas aéreas, mesmo nas situações onde apenas uma empresa área atue, haja vista que o mercado brasileiro está aberto para novas empresas ingressarem no mercado, não configurando monopólio.

Cabe salientar que, ao analisarmos a história econômica, vamos observar que práticas de tabelamento ou congelamento de preços não deram certo em lugar nenhum do mundo.

O tabelamento e o congelamento de preços são restrições impostas ao funcionamento do mercado econômico que, apesar das supostas boas intenções, interferem diretamente na lei da oferta e da procura gerando uma série de consequências danosas para a população.

Os Estados Unidos, em 1970, estabeleceram o preço máximo da gasolina, o que gerou um excesso de demanda, longas filas e escassez do produto. No Brasil, durante o governo Sarney, usou-se o tabelamento de preços para controlar a hiperinflação. Resultado: os bens começaram a sumir das prateleiras, os produtores pararam de produzir, pois o preço estipulado pelo governo não refletia os custos dos produtores.

Isto ocasionou a queda do PIB à época, queda da produção, queda dos empregos e a moratória de 1987 para pagamento da dívida externa.

Cumprir informar que as empresas aéreas em todo o mundo operam sob o conceito de gerenciamento de receita (*yield management*), praticando diversos tipos de tarifas, com condições e preços flexíveis, de acordo com a demanda em cada mercado (linha aérea), gerando efeitos positivos para os consumidores.

A adoção do novo modelo de liberdade tarifária implicou, segundo dados da própria ANAC, na redução significativa do valor médio das tarifas em 2015 quando comparado com 2012, de **R\$ 481,82** para **R\$ 265,17**, com a incorporação ao mercado de mais de 100 milhões de novos passageiros/ano, beneficiando as classes sociais menos favorecidas.

A liberdade tarifária – juntamente com a liberdade de exploração de linhas aéreas – constitui-se como um dos mais importantes instrumentos para o desenvolvimento do transporte aéreo, ao proporcionar maior potencial de competição entre as empresas. A garantia de tal princípio no marco regulatório do setor se deu por meio do veto presidencial ao § 2º do art. 49 da Lei nº 11.182, de 27 de fevereiro de 2005, que previa à ANAC a competência de estabelecer tarifas máximas ou mínimas para linhas onde constatasse “aumento abusivo das tarifas ou práticas prejudiciais à competição”.

Conforme as razões para o veto, a atribuição de competência à ANAC para combater “preços abusivos” no transporte aéreo ensejaria a violação do modelo de defesa da concorrência hoje estabelecido por meio do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC. A seguir trecho do veto:

*“A defesa da concorrência no País está estruturada em torno de um sistema, o chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC, cujo modelo institucional abarca, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e a Secretaria de Direito Econômico - SDE e, na estrutura do Ministério da Fazenda, a Secretaria de Acompanhamento Econômico. Ora, tratando-se de um sistema, como cediço – e por definição –, há de ser visto e compreendido como um todo harmônico, composto de elementos coordenados entre si e regidos por normas comuns, tendo em vista um determinado fim. A legislação que rege o SBDC não prevê exclusões ou exceções no que se refere a seu escopo de atuação. A competência para julgar condutas anticompetitivas, em todos os setores da economia, é do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, inclusive em setores regulados por agências. Observamos ainda os termos do Projeto de Lei no 3.337, de 2004, de autoria do Poder Executivo, em tramitação no Congresso Nacional, que dispõe sobre „... a gestão, a organização, o controle social das Agências Reguladoras, etc.“, em cujo teor se prevê capítulo específico para tratar da „interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência“ (Capítulo III, do Projeto de Lei no 3.337, de 2004), sempre no sentido de estabelecer o funcionamento harmônico entre tais órgãos. Assim, a disposição irá acarretar conflitos de competência. Imagine-se a hipótese de a agência estipular preços mínimos para uma empresa acusada de estar praticando preços predatórios e a mesma empresa ser absolvida pelo CADE por essa prática. Por fim, o dispositivo é contraditório com o art. 6º, o qual estabelece que, se 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” ou seja, não se prevê que as providências sejam tomadas pela própria ANAC.” (Razões de veto ao art. 49, §2º da Lei 11.182, de 2005)*

A proposta, caso aprovada, irá afetar mais da metade das rotas aéreas hoje existentes. Segundo a Secretaria de Aviação Civil – SAC, cerca de **57%** das mais de oitocentas ligações aéreas domésticas regulares são operadas por apenas uma empresa aérea. Portanto, a proposição impactaria de forma significativa grande parcela do mercado de transporte aéreo doméstico, com evidente prejuízo para os passageiros que utilizam essas rotas.

Por fim, mister se faz ressaltar o grande ensinamento do prêmio Nobel de economia, Milton Friedman, que, ao tratar dos monopólios e oligopólios, foi taxativo ao dizer que todos possuem origem na intervenção estatal. Quanto mais regulamentado é

um mercado, menor o número de concorrentes que dele fazem parte. Portanto, se queremos tarifas áreas menores e mais concorrência em linhas operadas por apenas uma empresa, precisamos deixar o mercado o mais livre possível. Ao tabelar preços, estaremos criando restrições aos novos entrantes e até desestimulando que já atua nesse setor.

Em suma, essa intervenção estatal no domínio econômico proposta pelo presente projeto de lei, prejudicará o crescimento da economia e ainda ocasionará inúmeros problemas, como já citados acima, à população.

#### **IV – VOTO**

Ante o exposto, manifesto-me no sentido da inconstitucionalidade do PL nº 4.804/2009, e seu apensado, o PL nº 4.796/2012, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência da Constituição Federal.

Sala da Comissão, 09 de julho de 2019.

Gilson Marques  
NOVO/SC