

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 2.974, DE 2008

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que “Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica”, para tratar da franquia da bagagem.

Autor: Deputado LIRA MAIA

Relator: Deputado EDSON APARECIDO

Relatora Substituta: Deputada ANA ARRAES

I – RELATÓRIO

Na reunião ordinária realizada hoje pela Comissão de Defesa do Consumidor, fui designada Relatora Substituta do Projeto de Lei em análise, sendo que adotei na íntegra o parecer apresentado pelo nobre Deputado Edson Aparecido, relator anterior da matéria, o qual passo a transcrever.

O Projeto de Lei em epígrafe tem como finalidade instituir a figura do crédito de peso, adquirível pelo usuário do transporte aéreo que não utiliza a totalidade da franquia de bagagem que a legislação lhe faculta. De acordo com a proposta, o crédito de peso poderá ser usado pelo passageiro para compensar eventual excesso de peso de bagagem que venha a ocorrer em viagem futura, desde que no prazo máximo de um ano.

Segundo o autor, o usuário que hoje despacha bagagem com peso superior ao previsto nos limites de franquia fica obrigado a pagar por excesso de peso, na proporção de 0,5% ou 1% sobre a tarifa básica aplicável à etapa de voo (a depender da capacidade da aeronave), por quilo em excesso. Todavia, na situação contrária, argumenta-se que nenhum benefício é dado ao passageiro. Quem não despacha bagagem ou utiliza apenas parcialmente a

franquia não recebe qualquer compensação por isso, o que daria motivo, acrescenta, a aumento do lucro das companhias de aviação.

Referido projeto foi aprovado, com substitutivo, na Comissão de Viação e Transportes, tendo como relator o Deputado Sandro Matos.

Registre-se, ainda, apresentação de Voto em Separado do Deputado Devanir Ribeiro na Comissão de Viação e Transportes, propondo a rejeição do projeto em questão.

Por solicitação do Deputado Lira Maia, o Presidente desta Casa aprovou a inclusão da Comissão de Defesa do Consumidor para se pronunciar sobre o mérito do PL.

Não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

O objetivo do Projeto de Lei supramencionado, como já colocado, é alterar a Lei nº 7.565/1986, Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), para conceder ao passageiro crédito de quilos quando não utilizada à franquia de bagagem, especificamente, propondo o acréscimo do Art. 234-A com a seguinte redação:

“Art. 234-A. Quando os pertences despachados não totalizarem o peso máximo a que tem direito como franquia de bagagem, o passageiro ficará com crédito de peso junto à companhia aérea, que poderá ser utilizado para compensar excesso de bagagem apurado em vôos subsequentes, na forma do regulamento da autoridade aeronáutica.

Parágrafo único. O crédito de peso a que se refere o caput é individual, intransferível e tem validade de um ano.”

Fazendo uma análise da proposta legislativa, cabe-nos realizar as seguintes considerações:

(i) Primeiramente, a proposta legislativa traz uma distorção no conceito de franquia de bagagem. Existe uma relação contratual entre o transportador e o passageiro que envolve, dentre outros direitos e obrigações, o transporte da bagagem. O CBA aborda a questão do transporte da bagagem nos seguintes artigos:

“Art. 222. Pelo contrato de transporte aéreo, obriga-se o empresário a transportar passageiro, bagagem, carga, encomenda ou mala postal, por meio de aeronave, mediante pagamento.

Parágrafo único. O empresário, como transportador, pode ser pessoa física ou jurídica, proprietário ou explorador da aeronave.

(...)

Art. 234. No contrato de transporte de bagagem, o transportador é obrigado a entregar ao passageiro a nota individual ou coletiva correspondente, em duas vias, com a indicação do lugar e data de emissão, pontos de partida e destino, número de bilhete de passagem, quantidade, peso e valor declarado dos volumes.

§ 1º A execução do contrato inicia-se com a entrega ao passageiro da respectiva nota e termina com o recebimento da bagagem.

§ 2º Poderá o transportador verificar o conteúdo dos volumes sempre que haja valor declarado pelo passageiro.

§ 3º Além da bagagem registrada, é facultado ao passageiro conduzir objetos de uso pessoal, como bagagem de mão.

§ 4º O recebimento da bagagem, sem protesto, faz presumir o seu bom estado.

§ 5º Procede-se ao protesto, no caso de avaria ou atraso, na forma determinada na seção relativa ao contrato de carga.

Pelo que se infere dos artigos supracitados, as obrigações do transportador e os direitos adquiridos pelo passageiro correspondem a um contrato de transporte com objeto específico, com datas, horários, classes de cabine, tarifas, pontos de partida e chegada, dentre outros fatores que integram as condições de aplicação do serviço contratado.

Não há coerência, poranto, em estender as obrigações e os direitos a um período futuro, como propõe o referido Projeto de Lei. Fazendo um paralelo com outras relações comerciais, regidas por contrato ou não, como as que ocorrem no setor de hotelaria, seria o mesmo que pagar uma diária de hotel em apartamento duplo, utilizar individualmente e querer obter um crédito para utilizar no futuro uma diária em apartamento individual.

(ii) Em segundo lugar, admitindo-se a aplicação do dispositivo proposto, deve-se considerar a necessidade das empresas aéreas criarem sistemas para controle do saldo de créditos dos usuários, a exemplo do que acontece no controle das milhas voadas pelos passageiros. Para se ter uma idéia do nível de complexidade que pode atingir a efetivação desta medida, as companhias aéreas costumam criar empresas específicas para gerenciar seus programas de milhagem, quando não transferem a administração destas atividades a empresas terceirizadas. Os custos de transação adicionais gerados com as medidas propostas, certamente, seriam repassados para o valor das passagens, sendo prejudicial a todos os consumidores. Colocando em outros termos, a proposta relativa ao crédito de bagagem, ao elevar os custos das empresas, acabaria por ampliar os preços das passagens aéreas.

(iii) Outro fator relevante que deve ser considerado é a questão da perda de receita decorrente da cobrança do excesso de bagagem pelas companhias aéreas. Segundo dados da ANAC, disponibilizados na Nota Técnica nº 020/GGAS-SSA/2008 (fls. 08 a 011), de 10 de junho de 2008, estes números representaram, no ano de 2007, 0,62% da receita total desse mercado. Esta perda de receita também poderia ser compensada com um aumento dos preços das passagens.

(iv) Vale ressaltar que, para algumas companhias aéreas, a medida não significaria somente uma perda de receita, mas, também, um comprometimento na rentabilidade de algumas operações. Se considerarmos que algumas rotas são voltadas basicamente para o passageiro que viaja a negócios, cujo perfil é caracterizado por carregar pouca ou nenhuma bagagem, teremos um acúmulo elevado de créditos por estes usuários. Em contrapartida, existem rotas tipicamente voltadas para o turismo. Se os usuários que acumularam créditos nas rotas voltadas para negócios, como a ponte aérea Rio de Janeiro – São Paulo, resolverem utilizá-los nas linhas com perfil turístico, como aquelas que ligam destinos no litoral nordestino, as empresas

aéreas terão dificuldades em gerenciar estas operações, tendo de utilizar, talvez, áreas no porão inicialmente destinadas ao transporte de carga e mala postal, afetando a rentabilidade dos vôos e os custos de operação.

(v) Ademais, observa-se uma tendência mundial no setor de aviação civil de precificação dos espaços disponíveis nos porões das aeronaves, o que vem acarretando redução ou até eliminação da franquia de bagagem. Isto se deve, em parte, a elevação dos custos de combustível que levou as empresas a buscarem novas alternativas para auxiliar a viabilização econômico-financeira das operações. Uma alternativa foi a própria cobrança do transporte da bagagem, em valor separado do da passagem. A outra, não excludente da primeira, foi alocar o espaço do porão da aeronave sob a ótica comercial, considerando a possibilidade de transportar, além das bagagens dos passageiros, carga e mala postal. A proposta legislativa, portanto, iria contrariamente ao que é praticado atualmente no mercado de aviação, gerando passivos e obrigações futuras às companhias aéreas, que podem acarretar no aumento dos preços das passagens.

(vi) Caso as empresas aéreas acreditem que seja importante dar crédito de bagagem aos seus consumidores, isso se deve dar de acordo com uma estratégia comercial e, portanto, dentro do escopo gerencial dessas empresas. Seria uma forma de diferenciação de produto que permitiria a ampliação da demanda pelos serviços ou mesmo a fidelização dos consumidores. Ter-se-ia, dessa forma, uma prática empresarial, e não uma intervenção estatal sobre a matéria.

É de se observar, sob a ótica jurídica, que o dispositivo que se pretende acrescentar ao Código Brasileiro de Aeronáutica agrega um novo elemento à relação jurídica oriunda do contrato de transporte. Com efeito, objetiva-se conferir ao passageiro um direito de crédito de peso, o qual poderá ser utilizado pelo interessado no futuro para compensar eventuais medições de excesso de bagagem. Segundo o projeto de lei, o crédito seria individual e válido por um ano.

Em que pesem as razões expostas na justificação elaborada pelo autor, são observadas incompatibilidades na proposta que recomendam sua não conversão em lei ordinária.

Segundo o art. 734 do Código Civil¹, o contrato de transporte de pessoas contempla a obrigação de transportar, além do passageiro, a sua bagagem. Nesse sentido, é direito do passageiro exigir o embarque de seus pertences, os quais deverão estar corretamente acomodados a atender aos limites de dimensão e peso. Trata-se de norma de caráter geral que não pode ser derogada por norma especial, conforme estabelece o art. 732 daquele diploma.²

A apresentação de bagagem é, portanto, direito disponível do seu titular, que poderá exercê-lo ou não no curso da relação jurídica que mantém junto ao transportador.

Com essas considerações, revela-se inapropriada a relação cruzada que se pretende estabelecer entre direitos e obrigações contidas em contratos de transporte distintos. Admitir o sistema de crédito de peso faria com que o segundo contrato de transporte perdesse sua característica de negócio jurídico autônomo, pois estaria sujeito a fatos ocorridos no primeiro. Tal concepção afronta o entendimento legal de que o negócio jurídico, para ser válido, requer tão-somente agente capaz, objeto lícito e forma prescrita ou não defesa em lei (art. 104). Atrelar uma relação a outra, como se propõe, leva-se a incomum situação em que um conjunto de direitos de um negócio jurídico encontra-se, não em seu próprio contrato, mas em outro.

E, na medida em que, na ótica do Código Civil, o contrato de transporte é um só e cada negócio jurídico há de se ter como perfeito e acabado, e levando-se em conta que esse diploma não permite que norma especial altere suas definições, como a acima parece pretender fazer, conclui-se pela sua incompatibilidade ao sistema jurídica pátrio.

Porém, não é só. A sistemática contida no PL em questão atenta contra um dos mais importantes princípios consagrados pelo Código Brasileiro de Aeronáutica, qual seja, a segurança das práticas aeronáuticas.

Com efeito, em determinado momento, poderá o passageiro que juntar créditos de peso suficientes exigir o embarque de

¹ Art. 734. O transportador responde pelos danos causados às pessoas transportadas e suas bagagens, salvo motivo de força maior, sendo nula qualquer cláusula excludente da responsabilidade.

² Art. 732. Aos contratos de transporte, em geral, são aplicáveis, quando couber, desde que não contrariem as disposições deste Código, os preceitos constantes da legislação especial e de tratados e convenções internacionais.

bagagens que levem a aviação a uma situação de sobrepeso. A carga em demasia colocará em risco a segurança de todos aqueles que utilizem o transporte aéreo e, por óbvio não se poderá, faticamente, compensar o excesso de peso atual da viagem com o crédito da anterior.

Do ponto de vista das relações entre os usuários, nota-se que se poderá criar um sistema perverso que, em última análise, atenta contra o interesse do consumidor. É que a possibilidade de acúmulo de créditos poderá levar a uma situação de total escassez de espaços no avião, impossibilitando inclusive que alguns passageiros despachem sua bagagem ordinária.

Registre-se, por fim, que o projeto não distingue, para a incidência do sistema de crédito de peso, vôos domésticos ou internacionais. Caso também se refira a vôos internacionais, teme-se que o dispositivo seja de difícil aplicação, pois, além das normas aeronáuticas vigentes, há que se considerar acordos bilaterais firmados pelo Estado brasileiro e países estrangeiros.

Por todos esses motivos, voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.974, de 2008.

Sala da Comissão, em 01 de dezembro de 2010.

Deputado **EDSON APARECIDO**
Relator

Deputada **ANA ARRAES**
Relatora Substituta