

## COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

### PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 578, DE 2016

Apensados: 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, PDC nº 929/2018, PDL nº 206/2019, PDL nº 228/2019, PDL nº 292/2019 e PDL nº 23/2022

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:** Deputado DUDA RAMOS

## I - RELATÓRIO

Encontra-se sob exame desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo - PDC nº 578, de 2016, de autoria do Senado Federal, e seus apensos: 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, PDC nº 929/2018, PDL nº 206/2019, PDL nº 228/2019, PDL nº 292/2019 e PDL nº 23/2022.

As iniciativas têm, em comum, a intenção de 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). Algumas propostas



também visam a sustar o art. 14, que obriga os transportadores a praticar franquia de dez quilos em relação à bagagem de mão.

De acordo com o autor da proposta adotada pelo Senado Federal (PDC 578/16), Senado Humberto Costa, *“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. Ademais, a medida carece de maiores avaliações de seu impacto sobre os diversos agentes e, dentre os passageiros, sobre a efetividade entre os diversos segmentos”*.

A matéria iniciou sua tramitação nesta Casa pela Comissão de Defesa do Consumidor. Naquele colegiado, foi aprovada nos termos do parecer do relator, Deputado Rodrigo Martins. Para S.Exa., *“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”*. E continua: *“a falta dessa fundamentação técnica foi marca principal da justificativa apresentada pela ANAC para o fim da franquia de bagagem. (...) A Agência valeu-se de termos genéricos e vazios para justificar a medida, não tendo feito acompanhar a minuta de resolução de 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”*. Então, conclui: *“(...) 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”*.

Vale ressaltar que a Comissão de Defesa do Consumidor optou pela aprovação somente do PDC nº 578/16, de maneira a evitar o retorno da matéria ao Senado Federal, o que poderia ocorrer com a aprovação de substitutivo cuja redação não fosse coincidente com a proposta daquela Casa.



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 DO RELATOR

A matéria em análise já esteve sob relatoria do Deputado Altineu Côrtes, que produziu alentado voto, pela aprovação do PDC nº 578, de 2016, do Senado Federal, cuja finalidade é sustar o art. 13 da Resolução nº 400, de 2016, da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, dispositivo que permite a cobrança pelo despacho de bagagem. Desde a manifestação de S. Exa., em abril de 2019, quatro projetos de decreto legislativo foram apensados ao PDC nº 578/16, tendo conteúdo similar ao dos que já tramitavam.

Cabe assinalar que, nos anos de 2020 e 2021, o mercado de transporte aéreo sofreu intensa redução de oferta e de demanda, em virtude da pandemia de Covid-19. Somente no ano passado, 2022, os números do setor chegaram perto dos verificados em 2019, quando foi divulgado aquele parecer, pela sustação do art. 13 da Resolução nº 400/16.

Pode-se dizer que o hiato da pandemia virtualmente impediu que novos dados e estudos viessem em socorro de uma posição ou de outra – pelo fim ou pela continuidade da cobrança. Nem mesmo o comportamento dos preços médios dá margem a que se reforce um dos lados. Realmente, comparando-se a evolução do preço real médio do despacho da primeira bagagem, de 2019 até hoje, com a evolução do preço real médio das passagens aéreas, no mesmo período, nota-se que seguem quase o mesmo ritmo, com crescimento próximo de 30%. O quadro atual, portanto, não difere substancialmente do que motivou a manifestação do relator anterior da matéria.

Assim, mesmo que se possa alegar que, circunstancialmente, as empresas aéreas ainda sofrem com as perdas oriundas da pandemia, o fato é que permanecem válidos os argumentos apresentados pelo relator anterior,



os quais expõem a falta de razoabilidade, a insegurança jurídica e a consequência negativa para a qualidade e o preço dos serviços, relacionadas à aplicação da regra que permite a cobrança pelo despacho de bagagem, presente no art. 13 da Resolução nº 400, de 2016, da Anac.

Feitas essas considerações, e por julgar correta a manifestação de S. Exa., Deputado Altineu Côrtes, tomo a liberdade de reproduzir os termos de seu voto, favorável à aprovação do PDC nº 578, de 2016, do Senado Federal.

*“O controle legislativo dos atos normativos do Poder Executivo que possam configurar abuso de poder regulamentar não se restringe ao aspecto formal, isto é, a se a regulamentação foi feita (i) por quem de direito, investido de delegação legislativa, (ii) mediante os procedimentos administrativos corretos e (iii) sem inovar em relação ao conteúdo da lei que lhe deu causa. Tão importante quanto essa análise é a que tem por objeto a substância da norma.*

*O ato regulamentar deve ser legal, mas também materialmente são. Assim será se seus comandos respeitarem alguns princípios básicos do Direito, como os da eficiência, da segurança jurídica e da razoabilidade. A respeito desse último, vale lembrar o ensinamento do grande Celso Antônio Bandeira de Mello: “...a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, jurisdicionalmente inválidas -, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas em desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada”.*

*Tal advertência é importante para que não se condene o projeto de decreto legislativo em exame com base, simplesmente, no fato*



*de a ANAC ter recebido do legislador a competência de regular e fiscalizar a exploração de serviços aéreos, podendo, por isso, estabelecer as condições gerais aplicáveis ao transporte aéreo regular de passageiros, doméstico e internacional, como de fato o fez na Resolução nº 400, de 13 de abril de 2016. Não é puramente do aspecto formal que se deve tratar aqui, embora, como ressaltado no parecer acatado pela Comissão de Defesa do Consumidor - CDC, a Agência não tenha explorado suficientemente as razões que a levaram a editar a Resolução nº 400/16, o que por si só pode configurar motivo de sustação, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição (decisões carentes de motivação).*

*Em realidade, o que cumpre analisar aqui é se a previsão da cobrança pela bagagem despachada no transporte aéreo é razoável, em face do contexto brasileiro, se garante segurança jurídica, se colabora para a prestação de serviço de qualidade e se favorece a modicidade tarifária.*

*Nesse diapasão, o primeiro aspecto que precisa ser esclarecido é se a cobrança pelo despacho de bagagem tem como consequência, ainda que não imediata, a redução do valor das passagens, o que era amplamente divulgado à época da edição da Resolução nº 400/16 e que, de fato, constitui premissa indispensável para a defesa da medida tomada pelo órgão regulador.*

*Sumariamente, pode-se admitir que o fim da franquia, uma vez adotada, é capaz de afetar positivamente os passageiros que não despacham bagagens e negativamente os que as despacham. Estes tendem a suportar, agora, o custo associado ao transporte das malas, que antes era parcela componente da tarifa cobrada de todos os passageiros. Aqueles tendem a se beneficiar de tarifas que não embutem o custo de transporte da bagagem, as quais podem ser, portanto, mais baratas. Ou seja, se a tarifa média praticada sofrerá aumento ou redução, em vista da política de cobrança, é questão que depende da demanda pelo serviço de transporte de bagagem e do perfil de quem constitui majoritariamente essa demanda. Trata-se de matéria sujeita a evidência*



*empírica, não a dogmatismo econômico. Em pesquisas realizadas no mercado norte-americano, por exemplo, constatou-se que a tarifa média cobrada por uma companhia aérea declina cerca de 3% quando é adotada a cobrança pela bagagem, mas, como esse declínio costuma ser inferior ao valor cobrado pela bagagem, o valor da tarifa média para quem despacha as malas acaba sendo superior ao verificado na situação anterior, sem cobrança<sup>1</sup>. Logo, o corolário é que não se pode afirmar de antemão se o efeito da suposta queda tarifária para quem não despacha bagagens prevalecerá sobre o efeito do provável aumento tarifário para quem as despacha.*

*Essa conclusão acerca da incerteza do efeito que a medida terá nos preços praticados deve vir acompanhada, logicamente, de um exame sobre os possíveis beneficiados ou prejudicados pela cobrança. Quem são os usuários que despacham bagagem? Quem são os usuários que não o fazem?*

*Pesquisa extensiva feita pelo governo federal em 2014<sup>2</sup> mostra que metade dos passageiros no mercado doméstico voa a trabalho, o que se reflete em outros dados estatísticos: 74% dos passageiros compram a passagem com antecedência inferior a trinta dias, em relação à data da viagem, e 37% deles voam com passagem comprada pelo empregador. Naquele ano, 35% dos passageiros não despachavam mala. Fica claro, partir dessas informações, que a participação do viajante a negócios/trabalho no mercado doméstico é muito significativa. Ele é pouco sensível a preço, pois costuma viajar por conta do empregador ou, quando assume a despesa da passagem, o faz tendo em vista interesse de seu próprio negócio ou trabalho. Por certo, a maior parte dos 74% que adquirem passagem sem muita antecedência também é formada por viajantes a negócio/trabalho, já que estão sujeitos às circunstâncias do universo empresarial ou institucional, que comumente os obriga a deslocamentos inesperados, mas necessários.*

1 [http://www.terry.uga.edu/media/events/documents/SeminarSP15\\_Brueckner.pdf](http://www.terry.uga.edu/media/events/documents/SeminarSP15_Brueckner.pdf)

2 <http://transportes.gov.br/obrasilquevoa/perfil-do-passageiro.php>



*Ora, parece bastante óbvio que esse universo de usuários é o candidato natural a se beneficiar da cobrança pelo despacho de bagagem, posto que seus integrantes já não costumam mesmo despachá-la, levando consigo apenas a chamada bagagem de mão, ou, no limite, têm muito mais facilidade para se adaptar à nova circunstância, em vista de geralmente realizarem viagens de curta duração. Ao lado desses, ainda que não se possa colocá-los no grupo dos ganhadores, mas no dos indiferentes, há os bem aquinhoados, viajantes a negócio ou não, para quem pouco importa se o despacho da bagagem é ou não cobrado. Que não se esqueça, por fim, do viajante frequente, ao qual também é dado o benefício de não pagar pelo despacho da bagagem, segundo a política de cada empresa aérea.*

*Passa-se agora ao perfil de quem despacha a bagagem.*

*De pronto, cabe notar que nas viagens internacionais, segundo a mesma pesquisa já citada, 71% dos passageiros viajam a turismo, contra um total de 26% que viajam a trabalho/negócio (outros motivos respondem por algo em torno de 3%). O viajante a turismo, indo para o exterior, quase sempre precisa levar consigo, no mínimo, uma mala, considerando o tempo de permanência no destino (em geral, pelo menos uma semana) e os itens de seu uso pessoal, que podem não ser encontrados com facilidade num país estrangeiro. Ele, portanto, é candidato natural a pagar uma tarifa mais cara do que a que prevalecia na vigência da franquía. Sua situação, porém, é diferente da do viajante doméstico, pois encontra, para vários destinos, mais opções de transportadores do que as existentes na cabotagem. Assim, tem boa chance de encontrar no mercado um conjunto tarifa/taxa de bagagem proporcionalmente mais vantajoso do que os verificados no transporte doméstico.*

*Outro candidato a pagar a conta é o viajante a turismo, em voos nacionais. É usuário com demanda elástica, mais sensível a preço. O conjunto deles responde por 45% das viagens nacionais. Frequentemente, esse usuário se responsabiliza pela compra das passagens de todos os familiares, crianças em especial, o que*



*potencializa o efeito negativo, no bem-estar desse tipo de consumidor, do aumento tarifário gerado pela cobrança por bagagem. Trata-se de um importante desincentivo à atividade turística. Sofre também aquele que viaja para tratamento de saúde, cerca de 2,5% no Brasil – participação que pode chegar a 5% na Região Norte –, pois dificilmente tem condição de prescindir de uma mala para colocar roupas e petrechos, tendo em conta a perspectiva de uma permanência prolongada no destino.*

*São esses, enfim, os que já estão arcando com a cobrança de bagagem, permitida nos termos do art. 13 da Resolução nº 400/16, da ANAC.*

*Do exame do perfil dos que, em tese, são atingidos positiva e negativamente pela medida, resta a conclusão inescapável de que quem tem mais poder de compra termina por ser beneficiado por ela, algo bem difícil de ser conciliado com os propósitos originais de qualquer agência reguladora ou com políticas públicas que tomem o cuidado de evitar efeitos sociais regressivos.*

*Esse tipo de consideração é bastante importante no Brasil, pois a nossa renda média é muitíssimo inferior à de economias maduras, como a norte-americana e a europeia, onde já vigora a cobrança pelo despacho da bagagem. Não se pode simplesmente copiar o que lá se faz, ignorando nossas circunstâncias.*

*É verdade que, no discurso oficial, em textos e justificativas da agência reguladora, sempre houve certa cautela em admitir a possibilidade de queda tarifária, decorrente da introdução da política de cobrança de bagagem. A prudência, nesse caso, se exime o regulador da culpa de ter decidido com base no que não podia ser previsto, deveria tê-lo guiado, aí sim, na conservação de práticas consolidadas no transporte aéreo nacional, aperfeiçoando-as em vez de eliminá-las. Tanto mais porque, como se nota, não houve nenhuma preocupação com o impacto desagregado da medida, isto é, com o balanço de beneficiados e prejudicados pela cobrança, o que é essencial para avaliar os ganhos sociais de qualquer política pública que se queira adotar.*





*Se foi reticente quanto à redução de tarifas, a ANAC não teve pudor em anunciar que haveria aumento da competição no serviço de transporte aéreo, após a permissão da cobrança de bagagem. De acordo com a agência reguladora, o fim da franquia permite variabilidade na oferta: “conjuntos de regras diferentes geram produtos diferentes com preços diferentes”. E continua: “no novo cenário, as empresas aéreas podem captar um contingente de clientes que antes não atendiam, além da cobrança da franquia de bagagem poder ser utilizada como um diferencial competitivo”<sup>3</sup>.*

*A respeito do diferencial competitivo, o que se pode afirmar é que permanece sendo apenas uma expectativa. Hoje, em voos nacionais, as empresas aéreas brasileiras costumam cobrar em torno de 60 reais pelo despacho de uma mala de 23 kg, desde que a compra seja efetuada no site das companhias. Por sua vez, se a compra se der já no aeroporto, esse valor duplica, ou chega perto disso. No caso de o usuário precisar despachar uma segunda mala, a compra nos sites não sai por menos de 100 reais e, nos aeroportos, por menos de 140 reais. Percebe-se que os preços praticados pelas quatro grandes companhias aéreas são, a rigor, bastante semelhantes, não existindo, de fato, nenhum diferencial competitivo digno do nome. Ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, por exemplo, onde a Southwest optou por manter a franquia, oferecendo alternativa para o consumidor, no Brasil todas as empresas investem na cobrança pela bagagem despachada, com políticas parecidas, repita-se.*

*Além da concorrência frustrada, não se pode deixar de chamar a atenção para o peso da cobrança de bagagem na despesa de transporte aéreo incorrida pelos passageiros. Segundo a Associação Brasileira das Empresas Aéreas – ABEAR<sup>4</sup>, o valor real da tarifa média doméstica, em 2017, estava em 357 reais. O preço mínimo hoje cobrado pelo despacho da bagagem (60 reais)<sup>5</sup> corresponde então a cerca de*

<sup>3</sup> <http://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/reunioes-da-diretoria-colegiada/reunioes-deliberativas-da-diretoria/2016/26a-reuniao-deliberativa-da-diretoria/00058-054992-2014-33/5-voto-cgt.pdf>

<sup>4</sup> <http://panorama.abear.com.br/dados-e-estatisticas/tarifas/>

<sup>5</sup> Hoje, 2023, o preço cobrado pelo despacho da primeira mala varia de R\$ 95,00 a R\$ 99,00, se a compra for feita com antecedência.



*17% daquele valor médio, algo nada desprezível. Todavia, outra conta precisa ser feita, uma vez que o valor da tarifa média sofre influência das tarifas muito elevadas, praticadas em passagens adquiridas por viajantes a negócios/trabalho às vésperas do voo. Ainda conforme a ABEAR, 68% das passagens comercializadas em 2017 custaram menos de 400 reais. Mais de 30% dessas passagens foram vendidas por menos de 200 reais. Mais: cerca de 53% das passagens custaram menos de 300 reais. Isto é, aqueles que procuram as passagens mais baratas – o viajante a turismo – será obrigado a dispender com o despacho da bagagem percentual superior àquele mencionado anteriormente (17%). Exemplificando: no caso de quem adquire passagem por 200 reais, o peso do despacho da bagagem corresponderá a 30% da tarifa. Se isso for razoável, difícil será negar qualquer proposta que chegue a esta Casa, por falta de razoabilidade.*

*Agora, observe-se a medida sob o enfoque da qualidade do serviço prestado aos passageiros, como anunciado no início deste voto. Estudos realizados no exterior dão conta de que a redução da quantidade de bagagem despachada, em decorrência da cobrança, favorece o trabalho das equipes de operação e fiscalização, em terra, redundando em diminuição do percentual de malas perdidas, danificadas ou entregues com atraso. Isso, é lógico, deve ser computado como benefício para o passageiro que despacha bagagem. Todavia, a cobrança pela bagagem despachada tem outro efeito, este negativo: aumenta a quantidade, o volume e o peso da chamada bagagem de mão dos passageiros, que precisa ser acomodada no interior da cabine. O aumento do peso desse tipo de bagagem (de 5kg para 10kg), previsto na Resolução nº 400/16, da ANAC, já foi uma tentativa de compensar o usuário pela provável imposição da cobrança pelas malas despachadas. Ocorre que esse afluxo de volumes para dentro da cabine produz desconforto generalizado, atingindo quem despachou bagagem e quem não despachou. Os depósitos superiores, acima dos assentos, costumam ficar abarrotados, obrigando parte dos viajantes, quando isso é possível, a acomodar a bagagem de mão sob os pés ou sob o assento da frente.*



*Além de produzir incômodo para os passageiros, a bagagem depositada em algum lugar da fileira de assentos representa perigoso empecilho na hipótese de ser preciso evacuar a aeronave com urgência. Os problemas não param por aí, no entanto.*

*No afã de levar para dentro da cabine o máximo de bagagem de mão que puderem conduzir, alguns passageiros excedem claramente o padrão autorizado, tendo de se dirigir ao balcão de check-in para efetuar o pagamento pelo despacho da bagagem em excesso. O simples fato de a empresa ter de acomodar parte da bagagem de mão no porão da aeronave, ainda que não cobre por isso, tumultua o processo de embarque.*

*Atentos à situação potencialmente conflituosa, a maioria dos passageiros tem se dirigido às filas de embarque com grande antecedência, de sorte a poder brigar pelo direito de acomodar seus pertences nos bagageiros. O recente anúncio de que as empresas aéreas passarão a exercer um controle estrito da bagagem de mão, no embarque, faz crer que problemas adicionais podem ocorrer, como conflitos entre passageiros e agentes da companhia aérea e longas filas no balcão de check-in, para compra, de última hora, do transporte da bagagem que não pôde ser acomodada na cabine.*

*Em resumo, pode dizer o seguinte: se o benefício ao consumidor é eventual aqui (receber uma mala que noutra circunstância poderia não receber) o prejuízo é certo, materializado na confusão e no desconforto no embarque e a bordo. É no mínimo questionável, portanto, considerar que a medida melhora a qualidade do serviço prestado.*

*Cumpra analisar, por fim, se a norma que permitiu a cobrança da bagagem foi capaz de produzir mais segurança jurídica, vis-à-vis a situação anterior, na qual vigorava a franquia.*

*Ora, a simples constatação de que mais de uma dezena de projetos de decreto legislativo foram apresentados no Congresso Nacional com a finalidade de sustar a medida tomada pela ANAC é indício muito forte de que não se está pisando terreno seguro. Além dos*



*projetos de decreto legislativo, há ainda muitos projetos de lei que, alterando o Código Brasileiro de Aeronáutica, tentam reverter a decisão do término da franquia de bagagem. Eles tramitam tanto no Senado Federal como na Câmara dos Deputados.*

*Todavia, não é só no poder legislativo que a decisão tem sido questionada. Desde que as novas regras relativas à cobrança de bagagem foram criadas, entidades como o Ministério Público Federal (MPF) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) tentam, na Justiça, a anulação das determinações, alegando que as normas ferem o direito do consumidor. Atualmente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem em mãos recurso do MPF contra decisão da Justiça Federal do Ceará que, em abril de 2017, atendendo pedido da ANAC, cassou liminar da Justiça Federal de São Paulo, que determinava a interrupção da cobrança. Vale destacar que ações civis públicas contra a cobrança da bagagem foram ajuizadas em quatro estados diferentes, denotando de forma expressiva a insegurança jurídica que hoje envolve esse tema. O que se pode afirmar, em suma, é que o art. 13 da Resolução nº 400/16 (ANAC) levou, de uma atmosfera de paz para uma de conflito, os agentes da indústria do transporte aéreo e também os usuários<sup>6</sup>.*

*Embora essas considerações sejam suficientes para demonstrar que não houve adequada reflexão a respeito da substância da norma editada, não se pode dar fim a este voto sem que duas questões sejam abordadas. Uma se refere à via legal empregada para instituir a possibilidade de cobrança; outra, à tese segundo a qual a medida favoreceria a vinda de empresas denominadas “low cost” para o mercado aéreo brasileiro. Veja-se esta, inicialmente.*

*Não soa crível que a permissão da cobrança tenha sido dirigida ao objetivo de favorecer o aumento da concorrência no mercado interno por via do ingresso de empresas low cost, cuja precificação de passagens se caracteriza por estabelecer um valor baixo para o*

6 O Superior Tribunal de Justiça – STJ decidiu, em 2019, que a 10ª Vara Federal do Ceará é o foro competente para julgar ações civis públicas contra a cobrança do despacho de bagagem, por ter recebido a primeira ação. Na oportunidade, a Justiça Federal no Ceará decidiu pela validade da norma que permite a cobrança.



*transporte propriamente dito, valor que é majorado sempre que o passageiro requer da empresa qualquer comodidade passível de ser cobrada à parte: marcação de assento, despacho de bagagem, refeição, internet à bordo e, até mesmo, condução de bagagem de mão. Num contexto no qual essas empresas estão estabelecidas ou se estabelecendo, faz algum sentido cogitar medida como a aprovada pela ANAC, pois, ao menos, elas são capazes de oferecer ao consumidor preços bem mais atrativos do que os das companhias tradicionais. No Brasil, contudo, não se tem, nem se tinha, perspectiva imediata da criação de empresa aérea desse tipo. Com efeito, as especulações em torno das low cost sempre se basearam no possível término da limitação legal à participação do capital estrangeiro com direito a voto nas empresas aéreas nacionais, mudança que permitiria a constituição de empresa brasileira de aviação com capital em parte ou integralmente pertencente às low cost que operam no exterior. Pensar que era preciso primeiro alterar condições acessórias para só depois pôr fim à restrição principal para a existência desse tipo de empresa no País é insensatez, para dizer o mínimo.*

*O outro tópico, a instituição da possibilidade de cobrança por via de resolução da agência reguladora, também merece a atenção da Casa.*

*O Código Brasileiro de Aeronáutica, em seu art. 193<sup>7</sup>, dispõe que “os serviços aéreos de transporte regular ficarão sujeitos às normas que o Governo estabelecer para impedir a competição ruinosa e assegurar o seu melhor rendimento econômico podendo, para esse fim, a autoridade aeronáutica, a qualquer tempo, modificar frequências, rotas, horários e tarifas de serviços e outras quaisquer condições da concessão ou autorização”. Nota-se que o dispositivo confere excessivo poder de regulação ao governo, o que era considerado normal no longo período em que a aviação comercial esteve sob as rédeas da autoridade aeronáutica. Porém, com a mudança de perspectiva havida na indústria do transporte aéreo a partir da experiência exitosa da liberalização dos serviços,*

7 O art. 193 do Código Brasileiro de Aeronáutica foi revogado pela Lei nº 14.368, de 2022.



*empreendida nos Estados Unidos desde a década dos setenta, a própria autoridade aeronáutica passou a adotar uma regulação mais frouxa, de sorte a permitir variações nas tarifas, rotas e frequências. Continuava, todavia, como preceitua o art. 193 do CBA, com ampla discricionariedade para modelar o mercado de aviação. Eis que o legislador federal, atento à evolução do setor aéreo mundo afora e aos efeitos positivos da flexibilização dos serviços no País, decidiu cristalizar e aprofundar a política liberal que vinha sendo adotada pelo poder executivo, mediante aprovação da Lei nº 11.182, de 2005. Ali, nos arts. 48 e 49<sup>8</sup>, a despeito das diversas competências conferidas à ANAC nessa própria lei, asseguram-se aos transportadores os direitos de explorar quaisquer linhas aéreas e de praticar as tarifas que julgassem apropriadas. Vale reproduzir o que diz a lei:*

(i) “Art. 48 (...) § 1º Fica assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela ANAC.”

(ii) (ii) “Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária. § 1º No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.”

*Percebe-se que o legislador decidiu destacar na lei o regime de liberdade tarifária e de liberdade de rotas. Isso, obviamente, teve como finalidade impedir retrocessos na regulação, garantindo aos que atuam no mercado aéreo a esperada segurança jurídica, num ambiente de competição. Ora, a cobrança pelo despacho da bagagem nada mais é do que uma extensão, um apêndice por assim dizer, do regime de liberdade tarifária. Precisaria, por isso mesmo, estar prevista na lei, pois se trata de direito, conferido à empresa aérea, que afeta de forma objetiva o contrato de transporte firmado entre ela e o consumidor. Uma vez tendo o legislador federal tirado a matéria “regime tarifário dos*

8 A Lei nº 14.368, de 2022, alterou a redação desses artigos, em virtude de ter colocado fim à outorga para a prestação de serviços aéreos, inclusive os regulares.



*serviços” do plano das normas infralegais e a colocado no plano da lei, não compete ao regulador imiscuir-se no assunto, tumultuando a relação consumerista vigente no mercado aéreo. O correto aqui, teria sido o encaminhamento de um projeto de lei ao Congresso Nacional, para que se apreciasse então o mérito do fim do regime de franquia.*

*Sendo esses os argumentos que se queria apresentar acerca do mérito do tema em análise, passa-se à apreciação propriamente dita dos projetos de decreto legislativo relacionados no relatório.*

*Importa destacar que todos os PDC que propugnam a sustação do art. 13 da Resolução nº 400 deveriam ser aprovados, em vista de tudo o que se disse. Porém, é preciso considerar a existência de PDC oriundo do Senado Federal, como foi destacado pelo relator da matéria na Comissão de Defesa do Consumidor - CDC. Com muita propriedade, S.Exa., Deputado Rodrigo Martins, assim se pronunciou: “(...) Dada a urgência na apresentação da matéria e estritamente por motivos de técnica legislativa e obediência a normas regimentais, esta Comissão vê-se na necessidade de aprovar exclusivamente o PDC nº 578, de 2016, já apreciado e aprovado pelo Senado Federal. Ainda que os termos das demais proposições sob apreciação desta Comissão sejam similares aos contidos em tal PDC, caso decidíssemos por aprovar todos eles, teríamos de fazê-lo por meio de um Substitutivo, o que requereria nova apreciação pelo Senado Federal.”*

*Tendo em vista que (i) adotar esse posicionamento parece ser a atitude mais racional perante o quadro que se apresenta; que (ii) os PDC nº 568/16 e nº 597/17 vão além da sustação aqui pretendida, como observado no parecer da Comissão de Defesa do Consumidor; e que (iii) o PDC nº 929/18, de autoria do próprio relator da matéria na CDC, não diz respeito à cobrança pela bagagem despachada, mas ao direito de arrependimento na aquisição de passagem aérea, o voto é pela **aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 578, de 2016**, e pela rejeição dos 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.

Registradas essas considerações, com as quais concordo, tomo a opção feita pela Comissão de Defesa do Consumidor, de aprovar tão somente o projeto de decreto legislativo oriundo do Senado Federal, para que se evite a produção de substitutivo e o retorno da matéria àquela Casa. Adoto ainda essa posição por entender que não cabe sustar, além do art. 13, também o art. 14 da Resolução nº 400/16 – o que algumas proposições pretendiam –, que garante franquias de dez quilos na bagagem de mão.

O voto, dessa maneira, é pela **aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 578, de 2016**, e pela rejeição do PDC nº 562/2016, do PDC nº 563/2016, do PDC nº 564/2016, do PDC nº 565/2016, do PDC nº 566/2016, do PDC nº 567/2016, do PDC nº 568/2016, do PDC nº 575/2016, do PDC nº 576/2016, do PDC nº 591/2017, do PDC nº 594/2017, do PDC nº 596/2017, do PDC nº 597/2017, do PDC nº 765/2017, do PDC nº 810/2017, do PDC nº 820/2017, do PDC nº 834/2017, do PDC nº 891/2018, do PDC nº 929/2018, do PDL nº 206/2019, do PDL nº 228/2019, do PDL nº 292/2019 e do PDL nº 23/2022.

Sala da Comissão, em            de            de 2023.

**Deputado DUDA RAMOS**  
Relator





2023-9706



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD232387084000>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Duda Ramos

