

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
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 de bagagem.

Autor: Deputado LIRA MAIA

Relator: Deputado PAES LANDIM

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.974, de 2008, de autoria do Deputado Lira Maia, propõe a inserção de novo artigo no Código Brasileiro de Aeronáutica dispondo sobre a possibilidade de se adquirir “crédito de peso” no uso da chamada franquia de bagagem.

De acordo com o previsto no projeto, quando os pertences despachados pelo usuário do serviço de transporte aéreo não atingirem o peso máximo a que tiver direito como franquia de bagagem, ele ficará com crédito de peso junto à companhia aérea, podendo usá-lo para compensar eventual excesso apurado em vôos futuros que vier a realizar.

Na justificção apresentada, o autor sustenta ser injusta a sistemática atualmente vigente, que prevê a hipótese de pagamento quando se ultrapassa o limite da franquia estabelecida, mas não confere nenhuma compensação aos passageiros que viajam sem bagagem ou que portam apenas bagagem de mão. Propõe-se, assim, que os usuários possam ficar com “crédito de quilos” junto à companhia aérea para uso e abatimento em outros vôos, crédito esse que deverá ser individual, intransferível e com validade limitada a um ano.

Distribuído, primeiramente, para exame de mérito à Comissão de Viação e Transportes, o projeto recebeu daquele órgão técnico parecer pela aprovação na forma de um substitutivo, que modificou bastante o texto original. O substitutivo em questão propõe alteração no art. 49 da Lei nº 11.182 (que criou a ANAC) com o fim de estender ao transporte de bagagens o regime de total liberdade tarifária, já aplicável, pelo que dispõe hoje o mencionado artigo, ao transporte de passageiros.

Após a manifestação da Comissão de Viação e Transportes a Presidência, deferindo um requerimento formulado pelo autor do projeto, alterou o despacho inicial de distribuição da matéria para incluir a Comissão de Defesa de Consumidor como órgão competente para se pronunciar quanto ao mérito, tendo o parecer lá aprovado concluído no sentido da rejeição do projeto em referência.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete o exame dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e redação do projeto de lei em foco, assim como do substitutivo proposto pela Comissão de Viação e Transportes, nos termos do previsto no art. 32, inciso IV, letra a, do Regimento Interno.

Tanto o projeto original quanto o substitutivo atendem aos requisitos formais de constitucionalidade, cuidando de matéria inserida na competência legislativa da União e pertinente às atribuições normativas do Congresso Nacional, de acordo com o disposto nos artigos 22, XI, e 48, *caput*, da Constituição Federal. A iniciativa parlamentar sobre o tema também se revela legítima, não estando reservada a nenhum outro Poder.

Do ponto de vista material, não verificamos nenhuma incompatibilidade de conteúdo entre as medidas previstas no projeto e no substitutivo e as normas e princípios que informam o texto constitucional em vigor.

Quanto aos aspectos de juridicidade, porém, não podemos deixar de considerar as relevantes ponderações feitas pela Relatora da matéria na Comissão de Defesa do Consumidor, Deputada Ana Arraes, que apontou a incongruência da medida proposta no projeto com o tipo de relação que o Código Brasileiro de Aeronáutica estabelece entre as empresa transportadoras e os passageiros, uma relação tipicamente contratual, que não se compatibiliza com as alterações previstas no projeto. Confira-se o argumento no trecho do parecer a seguir reproduzido:

“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.

(...)

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, portanto, 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.” (grifamos)

Muito embora essas ponderações tenham sido formuladas no âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor, motivando, inclusive, a rejeição do projeto naquele órgão técnico, não temos dúvida de que dizem respeito à juridicidade da matéria sob exame. A alteração proposta revela-se incompatível não só com os citados artigos do Código Brasileiro de Aeronáutica, mas também com a norma geral do art. 734 do Código Civil, mencionado igualmente, com muita propriedade, no parecer da Comissão de Defesa do Consumidor.

Infere-se do disposto no art. 734 do Código Civil que o transporte de bagagem é um direito do passageiro, direito esse que pode ou não ser exercido *durante a relação jurídica que o mesmo estabelece com o transportador*. Como bem ponderou a Relatora Ana Arraes naquele órgão técnico, “revela-se inapropriada a relação cruzada que se pretende estabelecer entre direitos e obrigações contidas em contratos de transporte distintos”. Admitir o sistema de créditos de peso faria com que o segundo contrato de transporte perdesse suas características 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”.

Por fim, mas não menos importante do ponto de vista da juridicidade, consideramos também a preocupação manifestada pela Relatora da

Comissão de Defesa do Consumidor com o atentado que o projeto representaria contra um dos princípios mais importantes do Código Brasileiro de Aeronáutica, o princípio da segurança das práticas aeronáuticas. Confira-se mais esse trecho do bem vazado parecer daquela Comissão, *verbis*:

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

Em face, pois, de todos os problemas aqui mencionados – os quais já haviam sido abordados originariamente no parecer aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor e foram por esta Relatoria acolhidos e ratificados *in totum* – parece-nos que o projeto é irremediavelmente viciado quanto aos aspectos de juridicidade, não podendo contar com o aval desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O substitutivo apresentado pela Comissão de Viação e Transportes, por outro lado, não foi contaminado por nenhum dos problemas do texto original. Limitou-se a propor alteração no art. 49 da Lei nº 11.182 (que criou a ANAC), estendendo ao transporte de bagagens o regime de total liberdade tarifária, já aplicável, pelo que dispõe hoje o mesmo artigo, ao transporte de passageiros. Nesse novo formato que dá ao projeto, o substitutivo reveste-se de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, motivo por que o adotamos e consideramos imprescindível para o saneamento dos vícios de juridicidade anteriormente apontados relativamente ao projeto original.

Em conclusão, portanto, nosso voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.974, de 2008, nos termos do Substitutivo da Comissão de Viação e Transportes.

Sala das Comissões, em 04 de julho de 2011.

Deputado **PAES LANDIM**
Relator