

A RESOLUÇÃO Nº 400 DA ANAC E O ABUSO NA COBRANÇA DE BAGAGEM

*Maria Bernadete Miranda*¹

“Criei um aparelho para unir a humanidade, não para destruí-la...”

Alberto Santos Dumont

Muito se tem discutido, recentemente, acerca da Resolução nº 400 de 13 de dezembro de 2016 da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

É de conhecimento geral que a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC foi criada para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil. Instituída em 2005, começou a atuar em 2006 substituindo o Departamento de Aviação Civil - DAC. Trata-se de uma autarquia federal de regime especial e está vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. As ações da ANAC se enquadram nas atividades de certificação, fiscalização, normatização e representação institucional.

As novas normas aprovadas pela ANAC no dia 13 de dezembro de 2016, traz em seu texto a permissão para que as companhias aéreas cobrem separadamente, pelo despacho da bagagem dos passageiros, regra que passaria a valer para as passagens vendidas a partir de 14 de março de 2017.

Segundo a ANAC, as novas regras dispostas na Resolução nº 400, tem por finalidade adequar o País às principais normas internacionais e a redução dos preços das passagens. Porém, foi declarado à imprensa, pelo superintendente de serviços aéreos da ANAC que não existem garantias para a redução dos preços, tendo em vista a grave crise econômica que atinge o Brasil e a alta do dólar frente ao Real.

A priori, não se deve esquecer, a norma expressa no artigo 113 do Código Civil brasileiro de que “*os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração*”, preceito este, que incide não só na ausência de regras específicas, mas também quando estas existem. Logo, exclui-se o argumento de que o País deve se adequar à realidade internacional, mas entende-se que o Brasil tem a sua própria realidade social e jurídica. Além disso, a ideia de adequação internacional diz respeito às

¹ Mestrado e doutorado em Direito das Relações Sociais, sub área Direito Empresarial, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora de Direito Empresarial e Advogada.

(*low cost*), ou seja, viagens de baixo preço, onde as bagagens são cobradas em separado, o que, indiscutivelmente, não se aplica às companhias aéreas brasileiras.

Outro fator existente seria o transporte de pessoas, cuja essência encontra-se na inclusão das bagagens no valor total do contrato, aplicando-se o princípio da gravitação jurídica, segundo o qual o bem acessório segue o bem principal, “*accessorium sequatur principale*”.

Ressalta-se que o Código Civil brasileiro estabelece em seu artigo 730 que “*Pelo contrato de transporte alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para outro, pessoas ou coisas.*” E, em complemento à responsabilidade do transportador, o artigo 734 do mesmo diploma legal, inclui não só a integridade do passageiro, mas também da sua bagagem, *in verbis*: “*O transportador responde pelos danos causados às pessoas transportadas e suas bagagens, salvo motivo de força maior, sendo nula qualquer cláusula excludente da responsabilidade*”. Portanto, não resta dúvida pela legislação brasileira, que os bens móveis acompanham o passageiro, assumindo o transportador uma obrigação de resultado, qual seja, de levar o passageiro e suas bagagens, conjuntamente, ao destino com segurança.

Observa-se, que o artigo 13 da Resolução nº 400, quebra essa estrutura única contratual, consolidada em anos de tradição jurídica brasileira. Segundo a resolução, “*o transporte de bagagem despachada configurará contrato acessório oferecido pelo transportador*”.

Porém, pelos dispositivos do Código Civil brasileiro não existem dois contratos, mas sim, um único negócio jurídico, que é o transporte de pessoas e a obrigação de transportar suas bagagens, ou seja, uma prestação acessória no mesmo contrato. Logo, entende-se que uma mera Resolução não poderá alterar uma estrutura criada pelos usos e costumes e adotada expressamente pela Lei civil.

Além disso, entende-se que a cobrança em separado, viola princípio de ordem pública expresso nos artigos 421 e 2.035, parágrafo único, do Código Civil brasileiro. Trata-se do princípio da função social do contrato, que sem sombra de dúvida, é o princípio básico que deve reger todo o ordenamento normativo no que diz respeito à matéria contratual.

Outra preocupação referente a cobrança em separado das passagens, seria o enriquecimento sem causa das companhias aéreas, sendo considerado um ato unilateral vedado expressamente pelo artigo 884 do Código Civil, *in verbis*: “*Aquele que, sem justa*

causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.” Entende-se que tal cobrança, somente seria possível se houvesse, inicialmente, um amplo compromisso das companhias áreas, com atuação especialmente do Ministério Público Federal e demais órgãos competentes, de redução dos valores, porém isto não existe.

Ainda convém lembrar que a Resolução nº 400 da ANAC em seu artigo 14 ampliou o limite da bagagem de mão para 10 kg, sem que as aeronaves das companhias aéreas, especialmente nos voos nacionais, tivessem estrutura para acomodar as malas de todos os passageiros nos bagageiros localizados acima das poltronas.

Certamente, os passageiros não irão mais despachar suas bagagens e deverão procurar acomodá-las nos bagageiros superiores das aeronaves. Portanto, as pessoas que normalmente viajam internamente, poderão prever o transtorno que isso poderá acarretar e o comprometimento de sua segurança.

Entretanto o principal problema diz respeito à violação de preceitos do Código de Defesa do Consumidor, norma de ordem pública e interesse social, com fundamento no artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal. Inicialmente, observa-se o desrespeito ao artigo 4º, inciso III, da Lei nº 8.078/90 que estabelece o equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores, como um dos fundamentos da Política Nacional das Relações de Consumo, porém, nota-se claramente que os consumidores estão sendo colocados em situação de onerosidade excessiva.

Sem prejuízo dessa norma, a ANAC está desrespeitando o disposto no artigo 39, inciso V, do Código de Defesa do Consumidor, que veda, como prática abusiva, a conduta de exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva. Sabe-se que as passagens áreas no Brasil já têm valores excessivos, com serviços que são notoriamente indesejáveis e ruins. Portanto, a cobrança pelo despacho da bagagem fará com que aquilo que já se considera abusivo passe a ser extorsivo.

Sem prejuízo dos preceitos acima citados, outro fator existente referente a Resolução nº 400 da ANAC, diz respeito as cláusulas abusivas em violação a vários incisos do artigo 51 do Código de Defesa do Consumidor. Cita-se a título ilustrativo, o inciso IV do artigo 51, que estabelece obrigações consideradas iníquas, abusivas, colocando o consumidor em desvantagem exagerada, ou seja, incompatíveis com a boa-fé ou a equidade, e o inciso X do mesmo artigo 51 que proíbe a imposição de preço aos consumidores de forma unilateral.

Assim, diante do que foi mencionado, acredita-se que a ANAC não está cumprindo a sua função institucional, que é de harmonizar o sistema social e econômico, buscando o equilíbrio entre a tutela do mercado e dos consumidores. Havendo ainda, desrespeito ao preceito disposto no artigo 170 da Carta Magna, que visa nesse comando, a proteção da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social e observados os princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor.

Contudo, um dia antes da Resolução nº 400 da ANAC entrar em vigor, em correta decisão liminar, a Justiça Federal de São Paulo suspendeu a cobrança extra por bagagens despachadas, um dos pontos mais polêmicos do pacote de medidas governamentais.

Pela decisão do juiz, ficaram mantidas as regras atuais para o despacho de bagagens, onde os passageiros podem despachar um volume de até 23 kg nos voos nacionais e dois volumes de até 32 kg nos internacionais.

O pedido de anulação foi feito pelo Ministério Público de São Paulo sob o argumento de que a nova regra contraria o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor, além de ferir a Constituição Federal por promover a perda de direitos já adquiridos pelos consumidores. O Ministério Público Federal se manifestou contrário à medida, alegando um *"retrocesso na defesa do consumidor"*.

Na decisão do dia 13 de março de 2017 o juiz José Henrique Prescendo afirmou que *"as alegações do Ministério Público Federal são relevantes"...*, e que as novas regras *"deixam o consumidor inteiramente ao arbítrio e ao eventual abuso econômico"* por parte das companhias aéreas. Além de manifestar-se, dizendo que *"Mesmo o dispositivo que amplia de 5 quilos para 10 quilos a franquia de bagagem de mão não representa uma garantia ao consumidor, uma vez que esta franquia pode ser restringida pelo transportador, fundamentado na segurança do voo ou da capacidade da aeronave."*

Pela Resolução nº 400/2016 da ANAC, que foi suspensa no dia 13 de março de 2017, o passageiro passaria a pagar à parte por bagagens despachadas em voos nacionais e internacionais. Atualmente, esse serviço não tem taxa extra. Também, pela Resolução nº 400 o limite de peso de bagagem de mão passaria de 5 (cinco) para 10 (dez) quilos. Na prática, a medida permitiria que as empresas pudessem criar suas próprias regras sobre o despacho de bagagens.

No entanto, a liminar atinge apenas os artigos 13 e 14 da Resolução nº 400/2016, que tratam das bagagens despachadas e de mão, passando a valer para as outras mudanças,

entre elas as que tratam da desistência da compra da passagem e das taxas de cancelamento, reembolso ou remarcação.

Após a decisão judicial, a ANAC informou que respeita as instituições, mas que tomaria as providências necessárias para garantir os benefícios que as novas regras oferecem a toda a sociedade brasileira.

Em complemento, no dia 14 de março de 2017 a Advocacia Geral da União recorreu ao Tribunal Regional Federal da Terceira Região (TRF-3), da decisão da Justiça Federal de São Paulo que suspendeu a cobrança extra por despacho de bagagem.

Segundo a Advocacia Geral da União, o objetivo das novas medidas seria incentivar a liberdade de escolha do consumidor e, conseqüentemente, a concorrência entre as companhias aéreas.

No recurso, a Advocacia Geral da União argumentou que a liminar é uma intromissão do Judiciário em uma área que cabe à ANAC regular, tendo como consequência a insegurança jurídica e grave lesão à ordem pública. Acrescentando que *"Com a decisão judicial (de suspender a resolução da ANAC), substitui-se a decisão técnica e independente da ANAC pelo entendimento unidimensional do Judiciário, com base em argumentos não comprovados"*.

Em outro trecho, a Advocacia Geral da União afirmou que, segundo estudos da ANAC, 35% (trinta e cinco por cento) dos passageiros hoje transportados viajam sem bagagem e o peso médio da bagagem despachada em voos domésticos é de 11,5kg.

Contrariamente as alegações da Advocacia Geral da União, o Ministério Público Federal, por outro lado, argumenta que *"a cobrança fere os direitos do consumidor e levará à piora dos serviços mais baratos prestados pelas empresas"*.

Assim, em face do que foi mencionado será necessário aguardar o desenrolar dos acontecimentos e a decisão final do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, que certamente prevalecerá em defesa do consumidor.

E, para finalizar essas humildes considerações, nada melhor do que transcrever as palavras do ex presidente do TRF3 Des. Newton De Lucca que diz *"não posso deixar de manifestar a minha esperança, de que, apesar de todos os pesares, estaremos caminhando na direção do aperfeiçoamento da proteção ao consumidor no Brasil."*(DE LUCCA, *Direito do Consumidor*, São Paulo: Quartier Latin, 2008, p.490)

Afinal, já dizia Henry Ford *"O consumidor é o elo mais fraco da economia. E nenhuma corrente pode ser mais forte do que seu elo mais fraco..."*