

## **AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL**

### **JUSTIFICATIVA**

Proposta de Resolução que dispõe sobre as condições gerais de transporte aplicáveis ao transporte aéreo doméstico e internacional de bagagem, em substituição às regras estabelecidas no Capítulo III das Condições Gerais de Transporte, aprovadas pela Portaria nº 676, de 13 de novembro de 2000, e pelas Normas de Serviços Aéreos Internacionais – NOSAI nº CT-011, CT-012, TP-005 e TP-024.

## **1. Da Apresentação**

1.A presente justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a instaurar audiência pública para a edição de Resolução para tratar sobre os procedimentos relativos ao transporte de bagagem

2.A referida resolução propõe unificar em uma única norma todas as regras aplicáveis ao transporte de bagagem e, conseqüentemente, revogar as Normas de Serviços Aéreos Internacionais CT-011, CT-012, TP-005, TP-024 e os art. de 32 a 50 das Condições Gerais de Transporte aprovadas pela Portaria nº 676/2000 – que dispõe sobre o transporte de bagagem.

## **2. Da Justificativa**

3.O transporte de bagagem é o segundo assunto que mais recebeu demandas na ANAC nos últimos 3 anos. Além das manifestações feitas diretamente pelos passageiros, órgãos do Ministério Público e membros do Congresso Nacional têm feito sucessivas proposições e recomendações sobre o tema. Alinhado com o recente Plano Nacional de Consumo e Cidadania, instituído pelo Decreto nº 7.963, de 15 de março de 2013, e com a Política Nacional de Aviação Civil, aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, o processo de revisão justifica-se para corrigir anacronismos e imprecisões da atual normatização, sobretudo para cumprir os seguintes objetivos:

- Proteger os passageiros que se encontram em situação de vulnerabilidade;
- Assegurar a adequada e eficaz prestação dos serviços de transporte de bagagem;
- Aumentar o rigor para coibir as condutas que violem a legislação;
- Criar mecanismo de monitoramento da prestação do serviço de transporte de bagagem;
- Alinhar a legislação de aviação civil aos tratados internacionais e às práticas de mercado;
- Majorar o valor de indenização previsto no CBAer pelos danos decorrentes de avaria ou perda da bagagem;
- Reduzir o contencioso administrativo e judicial no que se refere ao transporte de bagagem;
- Prover adequada informação ao passageiro sobre as regras aplicáveis ao transporte de bagagens.

4.À ANAC foi legalmente atribuída a competência de substituir os atos normativos editados pelo Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica por novas regulamentações, de forma a corrigir dispositivos anacrônicos e aumentar a clareza da regulação.

5.A atual regulação sobre o transporte de bagagem encontra-se desatualizada frente à Política Nacional de Aviação Civil – PNAC (Decreto nº 6.780/2009), Convenção de Montreal de 1999 (Decreto nº 5.910/2006), à Lei de criação da ANAC e ao Código Civil. Por essa razão, a nova



Resolução se propõe a revisar a legislação vigente e adequá-la à nova realidade do transporte aéreo brasileiro.

### **3. Da Fundamentação**

6. Atualmente, vigoram no Brasil 5 regulamentos que dispõem sobre as condições gerais de transporte atinentes a bagagem, a saber a Portaria nº 676/2000 (art. 32 ao 50) e as Normas de Serviços Aéreos Internacionais nº CT-011, de 20 de setembro de 2000; CT-012, de 23 de março de 2001; TP-005, de 7 de fevereiro de 2003; e TP-024, de 1º de agosto de 1985.

7. Tais regulamentos foram editados entre os anos de 1985 e 2003 e refletiam o conceito de regulação vigente à época, com maior intervenção do Estado na atividade econômica, em um ambiente no qual as tarifas também eram reguladas, inviabilizando-se, assim, a diferenciação de produtos e, conseqüentemente, o barateamento do serviço.

8. O processo de flexibilização das regras atinentes ao transporte aéreo, por sua vez, possibilitou, gradativamente, a inserção de um maior número de passageiros no sistema, tornando o transporte aéreo em um transporte de massa.

9. Assim, faz-se oportuno alinhar as regras aplicáveis à bagagem ao novo modelo de transporte aéreo vigente, além de inserir dispositivos que abranjam os direitos dos passageiros frente à maior liberdade do mercado em dispor sobre as políticas de transporte.

### **4. Da Exposição Técnica**

10. O texto da minuta de Resolução sob comento segue a seguinte estrutura:

- Seção I: Disposições Gerais: trata do âmbito de aplicação da norma, das definições dos termos aplicáveis à Resolução e das informações sobre as regras e restrições aplicáveis ao transporte de bagagem.
- Seção II: Bagagem de Mão: trata das regras aplicáveis ao transporte de bagagem de mão.
- Seção III: Franquia de Bagagem Despachada: dispõe sobre as regras aplicáveis à bagagem despachada (voos domésticos e internacionais) e da possibilidade de oferecimento de tarifa com franquia de bagagem reduzida.
- Seção IV: Do Transporte de Animais: dispõe sobre os requisitos para o transporte de animais com segurança para os passageiros.
- Seção V: Do Extravio, Avaria e Violação: dispõe sobre as regras para oferecimento de ajuda de custo nos casos de extravio; prazo para localização de bagagem extraviada; procedimentos para registro de protesto; responsabilidade objetiva do transportador pela bagagem transportada; valor de indenização pela perda da bagagem; declaração especial de valor; prazo para pagamento de indenização.

- Seção VI: Do Monitoramento Sobre o Transporte de Bagagem: trata da obrigatoriedade de envio de informações e documentos sobre o cumprimento das obrigações contidas na Resolução e cria o índice de qualidade – que será desenvolvido com base nas informações recebidas pela ANAC.
- Seção VII: Das Disposições Finais e Transitórias: trata do *vacatio legis* de 90 dias para a entrada em vigor da Resolução e da revogação das normas conflitantes.

11. Para fins didáticos, será feita uma breve análise das normas vigentes, separando a legislação aplicável aos voos domésticos da aplicável aos voos internacionais para então se proceder à exposição de motivos da nova Resolução.

#### **4.1. Da Legislação de Aviação Civil Vigente**

##### **4.1.1. Das Condições Gerais de Transporte Aplicáveis ao Transporte Doméstico**

12. O transporte doméstico de bagagem é regulado pelo Capítulo III das Condições Gerais de Transporte, aprovadas pela Portaria nº 676/ GC-5, de 13 de novembro de 2000. Esse Capítulo é dividido em 6 Seções que tratam, em especial, dos seguintes assuntos:

- Seção I - Da Bagagem: trata da obrigatoriedade de entrega da nota de bagagem como comprovante do despacho, da possibilidade de declaração de valor para aumentar o valor da indenização e do prazo no qual a bagagem poderá ficar extraviada.
- Seção II – Da Franquia de Bagagem: define a franquia de bagagem nos voos domésticos, define que prevalecerá a franquia internacional nos trechos domésticos conjugados com voos internacionais.
- Seção III – Do Excesso de Bagagem: define o valor excesso de bagagem em 0,5% do valor da tarifa básica aplicável à etapa por quilo.
- Seção IV – Da Bagagem de Mão: define o peso e dimensões máximos em 5 kg e 115cm lineares, respectivamente.
- Seção V – Do Transporte de Animais Vivos: permite o transporte de animais vivos (cães e gatos) dentro da cabina de passageiros e determina como deverá ser comprovada a sanidade do animal.
- Seção VI – Do Transporte de Artigos Perigosos: traz lista de artigos que não podem ser transportados como bagagem despachada ou de mão e responsabiliza o proprietário da bagagem por eventual dano que esta venha causar ao transportador aéreo ou a algum passageiro..
- Capítulo VII – Do Transporte de Carga: trata da responsabilidade do transportador após o recebimento da carga e do período de execução do transporte da carga.

##### **4.1.2. Das Normas de Serviços Aéreos Internacionais**

13.No âmbito internacional, as Normas de Serviços Aéreos Internacionais (NOSAI) CT-011, CT-012, TP-005 e TP-024 tratam especificamente das condições para o transporte de bagagem nos sistemas peça e peso e o critérios para cobranças das tarifas de excesso de bagagem.

14.As NOSAI CT-011 e TP-005 regulamentam o transporte de bagagem no “sistema peça”, detalhando o âmbito de aplicação, a franquia de bagagem aplicável, os itens que podem ser transportados como bagagem especial, condições para transporte de animais e estabelecendo os valores que podem ser cobrados pelo excesso de bagagem. Já as NOSAI CT-012 e TP-024 regulamentam os mesmos assuntos, porém no “sistema peso”.

#### **4.1.3. Breve Análise da Legislação em vigor**

15.Após a análise das normas supra mencionadas, percebeu-se que alguns pontos específicos mereciam especial atenção durante o processo de revisão da legislação, dentre os quais se destacam:

- a ausência de sistemática de acompanhamento e monitoração das atividades relativas ao transporte de bagagens;
- a ineficiência dos mecanismos de punição pela má prestação de serviços pelos transportadores aéreos;
- a desatualização dos valores de indenização;
- a impossibilidade de diferenciação de serviços em rotas internacionais, em face da atual regra de franquia de bagagem falta de critério claro na definição dos valores por de excesso de bagagem, além do antagonismo com o regime de liberdade tarifária;
- a inexistência de mecanismos de proteção imediata ao passageiro em caso de extravio de bagagem.

16.Destarte, a proposta de Resolução almejou corrigir essas falhas para estabelecer no Brasil uma legislação moderna, que promova o crescimento da aviação civil e tutelo devidamente os direitos dos passageiros.

## **4.2. Das Principais Disposições da Nova Proposta de Resolução:**

### **4.2.1. Do Direito à Informação**

17. Visa-se reforçar o dever de informação do transportador aéreo em relação ao consumidor, de modo que esse possa ter amplas condições de manifestar conscientemente sua opção por determinada companhia aérea no que se refere ao transporte de bagagem, e possa conhecer seus direitos e as restrições aplicáveis ao serviço.

18. A bagagem configura direito acessório ao contrato de transporte e visa atender às necessidades pessoais do passageiro, que deve ser devidamente informado acerca das regras aplicáveis, tais como quantidade de volumes que podem ser transportados, peso, restrição de conteúdo, antecedência mínima de despacho da bagagem e etc. desde o momento anterior à celebração do contrato de transporte.

19. Ademais, propõe-se que o transportador informe claramente os artigos que devem ser tratados como bagagem não-convencional ou como carga, de forma a evitar eventuais transtornos no momento do despacho e garantir maior segurança no transporte desses bens.

20. Dispõe-se ainda sobre o transporte de animais vivos, com o objetivo de tornar expressa a informação sobre a permissão e os critérios utilizados para cobrança do transporte, de modo que os animais sejam acondicionados da maneira correta e que não ocasionem transtornos aos demais passageiros. Passa-se a exigir que a empresa aérea proveja informações sobre os documentos (atestados de sanidade) que serão exigidos nos destinos comercializados, ainda que em território estrangeiro.

21. De igual forma, os valores cobrados a título de excesso de bagagem deverão ser previamente informados ao passageiro e não mais estarão atrelados ao valor da tarifa cheia (tarifa básica), como ocorre hoje. Como isso busca-se aumentar a previsibilidade, por parte do passageiro, acerca do valor que será gasto pelo pagamento de eventual excedente de bagagem.

### **4.2.2. Da Bagagem de Mão**

22. A proposta de regulação para bagagem de mão propugna a inversão do atual modelo – que limita em 5 kg o peso da bagagem de mão –, ao se fixar o mínimo de 5 kg por passageiro, observando-se as dimensões estabelecidas no contrato de transporte, sendo vedada a cobrança por volumes adicionais de bagagem de mão. Pretende-se, com a alteração, deixar a critério do transportador o estabelecimento dos limites de peso e dimensões, levando-se em conta a capacidade das aeronaves para o transporte de bagagem a bordo, assegurada uma franquia mínima, desde que observados os requisitos de segurança de voo e da aviação civil.

23.Com a liberação da restrição imposta pela atual regulação para o transporte de bagagem de mão, permite-se reduzir o tempo nos procedimentos de *check-in* e desembarque e o aumento da disponibilidade do porão da aeronave para o transporte de cargas.

24.Buscou-se assegurar também uma bagagem de mão extra para os acompanhantes de crianças menores de 2 anos (colo) que não ocupem assento na aeronave.

#### 4.2.3. Da Franquia de Bagagem Despachada

25.A franquia de bagagem no transporte doméstico está regulada pelo art. 37 da Portaria nº 676/2000 (com redação dada pela Portaria nº 689/2005), enquanto a franquia no transporte internacional é regulada pelas NOSAI CT 011 e TP 005 (sistema peça) e pelas NOSAI CT 012 e TP 024 (sistema peso). Esses regulamentos, em especial as NOSAI, tecem em minúcias as regras para o transporte de bagagem, criando um emaranhado de regras que dificultam sua aplicação e permitem díspares interpretações acerca de seu alcance.

26.No quadro abaixo se pode visualizar o âmbito de aplicação das aludidas NOSAI e se percebe que a normatização no sistema peso, por seu caráter subsidiário, é mais abrangente que a normatização no sistema peça:

#### Abrangência da NOSAI CT-012

Destino	Franquia econômica na classe	NOSAI aplicável	Quantidade de Países
Ásia	20kg	CT-012	48
África (exceto África do Sul)	20kg	CT-012	53
México	20kg	CT-012	1
América do Sul	20kg	CT-012	12
América Central	20kg	CT-012	20
Oceania	20kg	CT-012	14
<b>TOTAL CT-012</b>			<b>148</b>

#### Abrangência da NOSAI CT-011

Destino	Franquia econômica na classe	NOSAI aplicável	Quantidade de Países
EUA e Canadá	2 x 32kg	CT-011	2

Europa	2 x 32kg	CT-011	47
Oriente Médio	2 x 32kg	CT-011	8
Ásia - via Oceano Pacífico + Hong Kong e Bangkok via África do Sul	2 x 32kg	CT-011	48
África do Sul	2 x 32kg	CT-011	1
<b>TOTAL CT-011</b>			<b>106</b>

27. As NOSAI em questão guardavam paridade com as Resoluções nº 300 (sistema peso) e 301 (sistema peça) da Associação Internacional do Transporte Aéreo (IATA, em inglês), que foram substituídas pela Resolução IATA nº 302/2011. A nova resolução da IATA não mais regula a franquia de bagagem, mas tão somente estipula qual será a regra preponderante para a definição da franquia quando haja voos operados por empresas parceiras (*interline, code share*).

28. A razão por detrás da extinção das regras sobre franquia de bagagem por parte da IATA foi o encerramento de antigo debate acerca da unificação das regras de franquia, buscando-se estabelecer regra de prevalência do regime de franquia de bagagem conforme o itinerário. Ressalte-se que referido regime vem sendo aplicado na maioria dos mercados, em que não há uma definição governamental dos regimes de franquia de bagagem.

29. A questão da definição da franquia de bagagem em voos internacionais é especialmente complexa, vez que envolve distintas empresas e mercados, submetidos a diferentes e por vezes conflitantes ordenamentos jurídicos.

30. Como já se expôs, a prática internacional nos mercados de aviação civil é de não haver regulação estatal para disciplinar a franquia de bagagem. Dado que a franquia de bagagem é precificada no valor da tarifa, a mesma não necessariamente constitui um benefício ao passageiro mas um custo que independe de sua utilização.

31. Por outro lado, entende-se que a definição de uma franquia por parte do Estado encontra justificativa do ponto de vista da uniformização das regras contratuais, pois garante uma padronização sobre o conteúdo do contrato de transporte no que se refere à bagagem, fator que adquire relevância se considerada a nova gama de passageiros que acorrem ao transporte aéreo pela primeira vez. Assim, a nova Resolução estabeleceu a franquia de bagagem de 23 kg para os voos domésticos, para América do Sul e América Central e unificou as franquias de bagagem dos demais destinos internacionais em 2 peças de 32 kg. Tal unificação tende a simplificar o entendimento dos passageiros acerca do que está embutido em um contrato de transporte.

32. O transportador aéreo poderá oferecer nos voos internacionais (exceto para América do Sul e América Central) tarifas com franquia de bagagem reduzida aos passageiros que se proponham a viajar com menor quantidade de bagagem. Tal dispositivo aumenta a racionalidade econômica do transporte aéreo, permitindo que passageiros que transportem menor quantidade de bagagem possam pagar tarifas menores do que os que transportem a quantia total da franquia, aumentando a gama de serviços ofertados.

33.Sendo tal o entendimento aplicável no tocante à franquia de bagagem, há de se ressaltar, contudo, que os mecanismos atualmente constantes na legislação de aviação civil para regular as tarifas de excesso de bagagem não se coadunam com o regime de liberdade tarifária. Propõe-se deixar a critério de cada transportador estabelecer o valor que será cobrado pelo excesso de bagagem (assim como já ocorre com as tarifas aéreas), sendo compulsória a ampla publicidade da forma e dos termos nos quais será feita a cobrança.

#### **4.2.4. Da Bagagem Não Convencional**

34.Volumes não-convencionais (também conhecidos como bagagem especial) são aqueles que, em decorrência de sua fragilidade, dimensões ou outras peculiaridades requerem, muitas vezes, tratamento diferenciado quando transportados por meio do modal aéreo. Tal diferenciação se faz necessária nas diversas etapas do processo, dentre as quais se menciona a simples recepção do volume, o manuseio e o acondicionamento adequados, procedimentos de carregamento e descarregamento na aeronave, cuidados para o armazenamento no porão da aeronave, restituição ao proprietário etc.

35.Costuma-se definir bagagem não-convencional como aquela que possui geometria irregular, distinta em relação a uma bagagem convencional, conforme estabelecido no contrato de transporte. Por bagagem não-convencional podem compreender-se, por exemplo, instrumentos musicais com volumes maiores que uma bagagem convencional, artigos esportivos (prancha de surfe, *snowboard* etc.), entre outros. Com a proposta adotada, pretende-se assegurar clara informação sobre a política de bagagem especial pelo transportador, de forma que o passageiro não fique sujeito a eventuais imprevistos no momento do despacho, contando com a informação precisa sobre os requisitos necessários e os custos para o processamento de sua bagagem não-convencional.

36.Consoante o exposto, propõe-se a desregulamentação do serviço no que se refere à cobrança pelo transporte de volumes não-convencionais em formato de bagagem despachada, por meio do modal aéreo, deixando-se ao encargo do transportador, após seja procedida à avaliação dos custos envolvidos na operação, a decisão pela cobrança diferenciada. Nesse contexto, todavia, nada obsta que as companhias efetuem o transporte gratuito, a título de ‘franquia’, de determinados itens tidos como não-convencionais.

37.A possibilidade de cobrança diferenciada, além de tornar mais equânime a cobrança pela prestação do serviço e equilibrar a responsabilização do transportador às exigências decorrentes das características diferenciadas do volume, tem por objetivo, ainda, desenvolver maior incentivo à livre concorrência entre as empresas, visto que permite a diferenciação dos serviços oferecidos entre os transportadores aéreos.

#### **4.2.5. Da Ajuda de Custo**

38. Um dos principais problemas relacionados ao transporte de bagagens decorre da não restituição das mesmas ao passageiro no ato do desembarque, o que representa, na maioria dos casos, transtorno imediato, especialmente nos casos em que o passageiro esteja iniciando viagem e se encontre fora do local de residência, sem qualquer dos itens despachados, sendo que estes muitas vezes são indispensáveis à realização das atividades programadas, ou ainda, em determinados casos, inviabilizar uma importante viagem de negócios. Nesses casos, o extravio da bagagem representa falha grave na prestação do serviço de transporte.

39. Como medida destinada à atenuação dos transtornos decorrentes do extravio, propõe-se que haja uma ajuda de custo imediata para os passageiros no momento que for configurado o extravio. Essa ajuda de custo, também conhecida como “adiantamento de emergência”, é uma boa prática reconhecida mundialmente entre os transportadores aéreos e recomendada pela IATA, que é a associação internacional das empresas de transporte aéreo.

40. Como mecanismo que busca estabelecer uma efetiva e justa compensação ao passageiro, a ANAC estabelecerá um valor mínimo de ajuda de custo a ser oferecida pelo transportador.

41. Referida medida visa estabelecer, inclusive, um mecanismo de incentivo para que o transportador lance mão de todos os meios possíveis para evitar o extravio, e mesmo nos casos em que este venha a se concretizar, o transportador seja impelido a localizar e entregar a bagagem ao passageiro dentro do menor lapso de tempo possível.

## **5. Da Conclusão**

42. Em face da necessidade imposta pelo art. 47 da Lei nº 11.182/2005 de substituição dos normativos herdados do Departamento de Aviação Civil e da falta de padronização e defasagem da atual regulamentação do transporte aéreo de bagagem, propõe-se a minuta de Resolução sobre as Condições Gerais de Transporte aplicáveis à bagagem, de forma a harmonizar em único diploma regulatório as normas sobre o tema, assegurar a transparência das informações aos passageiros e adequar a legislação infralegal às Leis e aos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário.

43. Ante todo o exposto, submete-se a presente proposta ao debate público, por meio do procedimento de audiência pública, com vistas a conferir maior transparência e legitimidade ao processo decisório desta Agência.