



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

**22ª VARA CÍVEL FEDERAL DE SÃO PAULO**  
**AÇÃO CIVIL DE PÚBLICA**  
**PROCESSO Nº 0002138-55.2017.403.6100**  
**AUTOR: UNIÃO FEDERAL**  
**RÉ: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC**

REG. N.º 40 /2017

### DECISÃO EM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR

Trata-se de Ação Civil Pública, proposta pelo Ministério Público Federal, com pedido de tutela de urgência, para que seja suspensa a eficácia dos artigos 13 e 14 § 2º da Resolução 400 de 13 de dezembro de 2016, que entrará em vigor em 14 de março deste ano, com possibilidade de acarretar inúmeros prejuízos aos adquirentes de passagens aéreas, que perderão o direito à franquia da bagagem despachada, atualmente em vigor, que é de 23 quilos para os voos nacionais e duas malas de 32 quilos para os voos internacionais.

A referida resolução dispõe, no caput de seu artigo 13, que o transporte de bagagem despachada **configurará um contrato acessório** oferecido pelo transportador, sendo permitido, nos termos do caput do artigo 14, uma franquia mínima de 10 (dez) quilos de bagagem de mão por passageiro, **que poderá ser restringida pelo transportador**, por motivo de segurança ou capacidade da aeronave.

O Ministério Público Federal alega, basicamente, que essa desregulamentação acarreta prejuízos ao consumidor, no caso das bagagens despachadas ( artigo 13), bem como que não há critérios objetivos que evitem abusos por parte das companhias transportadoras quando houver redução da franquia de 10 quilos para as bagagens de mão( artigo 14, § 3º).

Com a inicial vieram os documentos de fls. 12/97.

Às fls. 102/126 A ANAC presta informações ao juízo sustentando, em síntese, a legalidade da Resolução 400/2016, em especial os dispositivos ora questionados, sob o fundamento de que os mesmos não



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

ofendem a legislação de defesa do consumidor, bem como que propiciarão a redução dos preços das passagens a quem não pretender despachar bagagem.

**É o resumo dos fatos. Decido.**

Afasto, inicialmente, a alegação de prevenção desta ação com a Ação Civil Pública nº 0816363-41.2016.4.05.8100, em tramite perante a 10ª Vara Federal de do Ceará, localizada em Fortaleza, considerando que aquela ação foi proposta pelo **Departamento Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor**, de tal forma que tem sua abrangência restrita à área de atuação da entidade autora, no caso o Município de Fortaleza (CE).

Não obstante, noto que naquela ação o órgão Autor pretende a suspensão dos artigos **3º, 4º §2º, 9º, 11 e 19**, da Resolução 400/2016, sendo que nesta ação pretende-se a suspensão dos artigos **13 e 14º § 2º**, da mesma resolução, de maneira que, em princípio, ou seja, antes de uma análise mais aprofundada do pedido contido na petição inicial daquele feito, não vislumbro a alegada conexão.

Pela mesma razão não vejo como acolher a alegação de eventual prevenção dos juízos federais do Distrito Federal ( 4ª Vara) e de Pernambuco( 9ª Vara), os quais, pelo que consta, declinaram da competência para a 10ª Vara Federal do Ceará.

Afasto, portanto, por ora, esta questão preliminar.

Passo a analisar o pedido de liminar

**PERICULUM IN MORA**

A necessidade de apreciação da tutela de urgência encontra-se presente considerando-se que a resolução questionada passará a produzir efeitos concretos a partir de amanhã ( 14/03), após o que os passageiros já estarão sujeitas ao pagamento da taxa de despacho de suas bagagens, cuja restituição, em caso de procedência do pedido, será muito demorada e eventualmente não compensará a execução individual da sentença, não obstante a grande quantidade de passagens aéreas que são vendidas diariamente, para milhares de passageiros das mais diversas localidades.

**FUMUS BONI IURIS**

As alegações do MPF são relevantes.

**É dever do Estado promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores**, nos termos do disposto nos artigos 5º, inciso XXXII, e 170, inciso V, ambos da Constituição Federal, bem como da Lei 8.078/90.

Esse dever visa proteger o consumidor, presumido pela Constituição como a parte mais vulnerável na relação de consumo,



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

principalmente quando o fornecedor estiver adquirindo bens e serviços de grandes organizações empresariais, dentre as quais se incluem, evidentemente, as companhias aéreas.

Portanto, considerando esse enfoque, entendo que é dever da ANAC regulamentar e assegurar aos consumidores de passagens aéreas, um mínimo de direitos em face das companhias aéreas, o que não ocorre no caso dos dispositivos ora questionados, contidos na Resolução 400/1016, que deixam o consumidor inteiramente ao arbítrio e ao eventual abuso econômico por parte daquelas empresas, vez que permite a elas cobrarem quanto querem pela passagem aérea e, agora, também pela bagagem despachada, no quanto eliminou totalmente a franquia que existia. Mesmo o dispositivo que amplia de 5 quilos para 10 quilos a franquia da bagagem de mão, não representa uma garantia para o consumidor, uma vez que esta franquia pode ser restringida pelo transportador, fundamentado na segurança do voo ou da capacidade da aeronave, sem que tenham sido previstos critérios objetivos que impeçam a utilização dessa restrição de forma abusiva, como, por exemplo, nos casos em que a companhia aérea tenha dado prioridade ao transporte de cargas em detrimento do transporte das bagagens.

Aparentemente o ato da ANAC ( uma Autarquia Federal), consistente em liberar as cobranças por bagagens despachadas, contraria esse dever do Estado, na medida em que impõe aos passageiros um ônus financeiro adicional nas viagens, consistente em pagar uma taxa extra pela bagagem despachada, sem direito a qualquer franquia, exceto para a bagagem de mão, promovendo com essa medida não os interesses dos consumidores e sim das empresas de transporte aéreo de passageiros.

De fato, o custo do transporte das bagagens dos passageiros já está incluído no preço das passagens, podendo-se considerar como sendo inerente a esse tipo de serviço, ao menos no Brasil, principalmente nos trajetos longos , nos quais o despacho de bagagem é um procedimento necessário para o viajante, pois não se mostra razoável incluir na bagagem de mão itens como roupas, calçados, objetos de higiene pessoal, remédios, etc, devendo ser considerado também, o fato de que vários desses objetos não podem ser incluídos nessa bagagem em razão de proibição legal, como é o caso, por exemplo, dos líquidos acondicionados em vidros ou plásticos.

Por outro lado, considerar a bagagem despachada como um contrato de transporte acessório implica em obrigar o consumidor a contratar esse transporte com a mesma empresa que lhe vendeu a passagem, caracterizando a prática abusiva de venda casada vedada pelo Código de Defesa do Consumidor (inciso I do artigo 39), pois ninguém iria comprar a passagem por uma companhia e despachar a bagagem por outra.

Observo, ainda, que no Brasil não é costume dissociar o contrato de transporte de passageiros do transporte de bagagens, o que ocorre não apenas no transporte aéreo como também no transporte terrestre. Em razão disso, presume-se que no preço atual das passagens aéreas já se encontra incluído o custo do transporte das bagagens (dentro dos limites das franquias), **inexistindo evidências de que essa**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

**dissociação trará efetivamente redução no preço das passagens de quem não tiver bagagem para despachar.** Há apenas uma suposição da ANAC de que isto venha a ocorrer. Todavia, na prática será muito difícil constatar isso, uma vez que o preço das passagens varia muito conforme a companhia aérea, o dia da semana, a proximidade do voo, o fato de ser realizado em feriado prolongado, o trajeto ou o horário.

Por outro lado, não existem parâmetros seguros que permitam calcular os percentuais que correspondem ao custo do transporte do passageiro e ao custo do transporte da bagagem, que possibilitem uma cobrança separada, sem prejuízo para o consumidor, o que o torna vulnerável a eventuais práticas abusivas por parte das grandes companhias aéreas brasileiras, que dominam o mercado. A propósito, segundo as notícias que estão sendo divulgadas pela imprensa, essa cobrança será por um valor fixo até o limite de 23 quilos nos casos dos voos domésticos, mesmo que a bagagem pese muito menos que isso. Portanto, faltam também nesse aspecto, critérios objetivos que protejam o consumidor de eventuais abusos por parte das companhias aéreas.

Reconheço que sob o ponto de vista de uma teoria econômica, se poderia afirmar que as alterações em foco são justas na medida em que, em tese, permitem que o consumidor que não pretenda despachar sua bagagem, pague uma passagem menor. Porém, é atribuição do Poder Judiciário garantir a eficácia plena dos dispositivos constitucionais que consideram dever do Estado promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores, dever este que, como dito, abrange também os Poderes Executivo e Legislativo. **Nesse sentido, não pode a ANAC, como entidade integrante da estrutura do Poder Executivo, editar resolução que ignore esse dever do Estado, cuja eficácia presume a existência de normas que assegurem ao consumidor um mínimo de direitos que não dependam das boas intenções dos fornecedores e ou dos prestadores de serviços, representando tais direitos, os limites da liberdade de iniciativa.**

Por fim, o mesmo ocorre em relação ao § 2º do artigo 14, que por não conter os critérios objetivos que permitem às empresas aéreas reduzir o limite de bagagem de mão por motivo de segurança e capacidade dos aviões, também deixa o consumidor desprotegido, possibilitando práticas abusivas.

Assim, qualquer alteração desta realidade fática deve ser amplamente discutida na sociedade através de novas audiências públicas, com a participação dos interessados (empresas aéreas, ANAC, instituições de defesa do consumidor e o MPF), possibilitando, eventualmente, um termo de ajustamento de conduta que seja satisfatório para todos. Nesse sentido, vejo como questão passível de acordo, os limites atuais de franquia.

**Isto posto, concedo a liminar, suspendendo a vigência dos artigos 13 e 14 § 2º da Resolução 400/2016, até ulterior decisão judicial, ficando mantida, por ora, as franquias em vigor, ou seja, 23 (vinte e três) quilos para voos domésticos e duas malas de até 32(**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

**trinta e dois) quilos, para os voos internacionais.**

Intime-se, com urgência, a ANAC para o fiel cumprimento desta decisão, tornando-a pública para as empresas de transportes aéreos de passageiros, inclusive através de mídia eletrônica.

Publique-se. Intime-se. Cite-se.

São Paulo, 13/10/2017

  
**JOSÉ HENRIQUE PRESCENDO**  
Juiz Federal