



PGR-00089317/2020

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
3ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
CONSUMIDOR E ORDEM ECONÔMICA**

Informação nº 16/2020/AR/3CCR

Brasília, 06 de março de 2020.

Assunto: Cobrança por bagagem de mão no transporte aéreo

Exmo. Senhor Coordenador da 3ª CCR,

1. Conforme amplamente divulgado na mídia¹, algumas empresas de transporte aéreo anunciaram que passariam a cobrar, no ano de 2020, pela alocação de bagagem de mão no compartimento superior da cabine de passageiros. A alegação é de que a Resolução nº 400/2016, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) não teria especificado o local exato da cabine em que tais bagagens poderiam ser alocadas gratuitamente. A presente Informação propõe-se a analisar a legalidade de tal cobrança.

2. Para a adequada análise da questão cumpre destacar, inicialmente, que o microsistema do Direito do Consumidor possui natureza *tutelar*, que visa proteger o consumidor como parte hipossuficiente e merecedora de especial proteção nas relações de consumo, haja vista a desigualdade de forças que as caracterizam. O legislador consagrou a natureza tutelar das normas consumeristas ao reconhecer no artigo 4º, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078/1990) o princípio da *vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo*².

¹ <https://viagemeturismo.abril.com.br/materias/aereas-passam-a-cobrar-tambem-pela-bagagem-de-mao/>. Acesso em: 26/02/2020; <https://g1.globo.com/turismo-e-viagem/noticia/2020/02/19/bagagem-de-mao-no-aviao-apos-mpf-pedir-medidas-anac-diz-que-monitora-como-as-low-cost-cobram-tarifas.ghtml>. Acesso em: 26/02/2020.

3. Nesse sentido, Cláudia Lima Marques afirma que a presunção de vulnerabilidade do consumidor implica no reconhecimento de que

“(...) alguns são mais fortes ou detêm posição jurídica mais forte (em alemão, ‘Machtposition’), detêm mais informações, são ‘experts’ ou profissionais, transferem mais facilmente seus riscos e custos profissionais para os outros, reconhecimento de que os ‘outros’ geralmente são leigos, não detêm informações sobre os produtos e serviços oferecidos no mercado, não conhecem as técnicas da contratação de massa ou os materiais que compõem os produtos ou a maneira de usar os serviços, são, pois, mais vulneráveis e vítimas fáceis de abusos. É a vulnerabilidade que aqui chamaremos de vulnerabilidade técnica, vulnerabilidade jurídica (ou econômica), vulnerabilidade fática (ou monopolística) e vulnerabilidade informacional”³.

4. Com o fim de dar efetividade a esse princípio, o CDC estabelece que “as cláusulas contratuais serão interpretadas de maneira mais favorável ao consumidor” (art. 47). Isto significa dizer, conforme Leonardo Bessa, que “entre dois ou mais sentidos possíveis de ser extraídos da leitura do contrato, deve-se privilegiar a interpretação mais favorável ao consumidor, parte frágil da relação”⁴.

5. O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a aplicabilidade do *princípio da interpretação mais favorável* também às normas regulamentares incidentes sobre os contratos de consumo, conforme o seguinte precedente:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. PLANO DE SAÚDE. RECUSA DE ATENDIMENTO. INEXISTÊNCIA DE CLÁUSULA DE EXCLUSÃO OU LIMITAÇÃO DE COBERTURA. RECUSA INDEVIDA/INJUSTIFICADA. DANO MORAL CARACTERIZADO. ROL DA ANS EXEMPLIFICATIVO. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Está firmada a orientação de que é inadmissível a recusa do plano de saúde em cobrir tratamento médico voltado à cura de doença coberta pelo contrato sob o argumento de não constar da lista de procedimentos da ANS, pois este rol é exemplificativo, **impondo-se uma interpretação mais favorável ao consumidor**, de modo a atrair a aplicação da Súmula n. 83 do STJ.

2. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1723344/DF, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma,, julgado em 25/03/2019, DJe 28/03/2019 – grifo nosso).

2 “Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;”

3 BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de direito do consumidor*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012, p. 37-38 – grifo nosso.

4 *idem*, p. 352.

6. Do exposto até aqui, constata-se que a nova interpretação da regulamentação realizada por algumas companhias aéreas para postular a cobrança pela alocação das bagagens de mão no compartimento superior das aeronaves é mais prejudicial ao consumidor do que a até então aplicada pelos *players* do setor, o que inviabiliza a sua adoção.

7. A própria ANAC tem afirmado o entendimento de que “**a bagagem de mão deve ser acomodada no compartimento de bagagem da cabine de passageiros, também chamado de ‘bin’, ou conforme orientações da empresa aérea**”⁵ - o que implica dizer que tal compartimento integra a cabine. As “orientações da empresa aérea” referidas pela agência reguladora devem ser entendidas, aqui, como **complementares** ao direito de acomodar a bagagem de mão no “bin” ou compartimento de bagagem da cabine de passageiros, tal como ocorre nos casos de falta de espaço para alocar todas as bagagens de mão de todos os passageiros da aeronave ou de itens que possam ser danificados quando transportados naquele compartimento.

8. Segundo a ANAC, o transporte da bagagem de mão na cabine da aeronave implica na vigilância direta do consumidor e na exclusão, em tese, da responsabilidade da companhia aérea, conforme o seguinte *faq* da agência reguladora:

“A empresa aérea responde pela perda ou pelo furto de bagagem de mão?”

O passageiro é responsável por sua bagagem de mão quando transportada na cabine da aeronave que esteja sob sua guarda. A empresa aérea não responde pela perda ou furto ocorrido durante a execução do contrato de transporte no que se refere à bagagem de mão. Em caso de voo internacional, vale verificar se há convenções internacionais sobre o assunto.”⁶

9. Desse modo, diferentemente do que ocorre com a bagagem despachada, cuja cobrança encontra fundamento na responsabilidade assumida pelas empresas aéreas pelo seu manuseio e guarda, e pelos serviços a eles associados, a bagagem de mão deve ser transportada gratuitamente, uma vez que idêntico ônus não é assumido pelas empresas aéreas, em tese.

10. Por outro lado, a imposição da cobrança pelo transporte das bagagens de mão nos compartimentos superiores das aeronaves induziria os passageiros a alocarem-nas em maior quantidade junto aos seus pés, o que poderia comprometer a segurança de voo em caso de

5 <https://www.anac.gov.br/perguntas-frequentes>. Acesso em 26/02/2020.

6 <https://www.anac.gov.br/perguntas-frequentes>. Acesso em 26/02/2020.

deslocamentos indesejados daqueles volumes ou mesmo em situações de emergência que exijam a evacuação da aeronave. Neste particular, deve-se atentar para o direito básico dos consumidores à proteção contra riscos à sua segurança (art. 8º do CDC⁷), que seria violado com tal exigência generalizada.

11. A essas razões principiológicas e de proporcionalidade, assoma-se o fato de que a literalidade do artigo 14 da Resolução ANAC nº 400/2016 não permite concluir pela cobrança pretendida pelas companhias aéreas. Reza o regulamento que

Art. 14. O transportador deverá permitir uma franquia mínima de 10 (dez) quilos de bagagem de mão por passageiro de acordo com as dimensões e a quantidade de peças definidas no contrato de transporte.

§ 1º Considera-se bagagem de mão aquela transportada na cabine, sob a responsabilidade do passageiro.

§ 2º O transportador poderá restringir o peso e o conteúdo da bagagem de mão por motivo de segurança ou de capacidade da aeronave. (grifo nosso)

12. Neste ponto, cumpre observar que, com a especial finalidade de estabelecer o uso de termos técnicos, a ANAC criou no ano de 2013 a “ANACpédia”, uma base de dados composta por glossários bilíngues que *“reúnem termos e siglas característicos da produção textual na área da aviação, no Brasil e no exterior”*⁸. Naquela base de dados, a ANAC define “cabina” como o *“**espaço limitado no interior de uma aeronave, provido de portas e janelas onde se acomodam os tripulantes ou os passageiros**”*⁹. Extraí-se, ainda, daquele glossário eletrônico, que equipamentos de ajuda pessoal como bengalas, muletas e andadores *“devem ser levados na **cabine de passageiros**, exceto quando suas dimensões ou da aeronave (ou, ainda, aspectos de segurança) inviabilizarem o transporte na cabine, caso em que esses equipamentos deverão ser transportados no **compartimento de bagagem**”*¹⁰.

13. A partir do exposto acima, verifica-se que a ANAC distingue duas possíveis alocações das bagagens dos passageiros: a *cabine* (onde estão localizados os “bins”) e o *compartimento de bagagem (despachada)*. Desse modo, o transporte da bagagem de mão na

7 “Art. 8º Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.”

8 <https://www2.anac.gov.br/anacpedia/index.html>. Acesso em 26/02/2020.

9 “**Cabina**”. Disponível em: https://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr570.htm. Acesso em 26/02/2020

10 “**Cabine de passageiros**”. Disponível em: https://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr507.htm. Acesso em 26/02/2020.

“cabine” da aeronave abrange a sua alocação nos compartimentos superiores ou “bins”. Entendimento que exclua da “cabine” da aeronave, para fins de cobrança, os compartimentos superiores de bagagem implica *necessariamente* na imposição de uma *interpretação* da Resolução ANAC nº 400/2016 *mais desfavorável ao consumidor* do que a que vem sendo regulamente adotada no setor e refratária ao sistema de proteção legal do CDC.

14. De acordo com esses parâmetros, decorre do § 1º do art. 14 da Resolução ANAC nº 400/2016 que a bagagem de mão transportada nos compartimentos superiores das aeronaves (“bins”), desde que atendidas as limitações de peso, é abarcada pela “*franquia mínima*” (ou gratuidade) prevista em regulamento. Pode-se afirmar, diante desse quadro, que não há espaço normativo que legitime a cobrança pelo transporte de bagagem de mão nos *bins*, uma vez atendida a exigência do *caput* do art. 14 da Resolução supracitada.

15. Ressalte-se, por fim, que, tratando-se a norma do art. 14, § 1º, da Resolução ANAC nº 400/2016 de **norma restritiva de direitos**, deve ser **interpretada restritivamente**, de modo a evitar ampliar o alcance da restrição mediante a imposição de novos condicionamentos negativos ao exercício do direito pelo consumidor do serviço de transporte aéreo¹¹.

16. Em face do exposto, propõe-se o seguinte enunciado, a ser submetido à apreciação do Exmo. Senhor Coordenador da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, com sugestão de submissão à apreciação do Colegiado da 3ª CCR:

Enunciado nº 31: “É abusiva a cobrança pelo transporte de bagagem de mão nos compartimentos superiores das aeronaves (“bins”), à luz do Código de Defesa do Consumidor e da Resolução nº 400/2016 da Agência Nacional de Aviação Civil, sendo devida a repetição do indébito prevista no art. 42, parágrafo único, da Lei nº 8.078/1990.”

15. À apreciação superior.

Rogério Marques de Souza
Assessor de Revisão
3ª CCR/MPF

¹¹ Segundo já reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça, “*por questão de hermenêutica jurídica, as normas que restringem direitos devem ser interpretadas restritivamente, não comportando exegese ampliativa*” (REsp 1699022/SP, Rel. Min. Luís Felipe Salomão, Quarta Turma, julg. 28/05/2019, DJe 01/07/2019)