

Processo N° 0011729-23.2013.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL N° de registro e-CVD 00056.2013.00024100.2.00595/00136

CLASSE N. 7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Autor: Ministério Público Federal

Réu: TAM Linhas Aéreas S.A. e outros

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública, com pedido de tutela antecipada, movida pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de Rondônia em desfavor das requerentes, a fim de que as rés, TAM LINHAS AÉREAS SA, VRG LINHAS AÉREAS, AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S.A. e OCEANAIR LINHAS AÉREAS sejam condenadas a cobrar, nos meses de alta demanda, em especial dezembro/2013, janeiro/2014 e julho/2014, o valor máximo de até 50% acima das tarifas disponíveis para fevereiro/2014.

Relata a inicial, em síntese, que as requeridas chegaram a aumentar em até 900% o valor das passagens aéreas, cita tal fato exemplificando os meses de dezembro/2013 e de janeiro/2014, quando comparados com o mês de fevereiro/2014. Aduz que, no bimestre em questão, as passagens estão orçadas, por trecho, por exemplo, Porto Velho - Brasília, em até R\$ 3.503,30 (ida no dia 10 e volta no dia 12/01/2014), enquanto, um trecho de ida para o mesmo destino, no dia 15/01/2014 (quarta-feira), de menor procura, chega a custar R\$ 489,00. Alega que tal circunstância também é evidenciada em diversas outras rotas com origem ou destino a partir de Porto Velho.

Os autores afirmam, ainda, que, conforme pesquisa realizada nos sítios das próprias rés na internet, constatou-se que os voos nos quais se identificaram os altos preços ainda tinham expressiva quantidade de assentos disponíveis na data da pesquisa. Argúem que as rés estão angariando lucros abusivos em detrimento do consumidor e, por aumentar arbitrariamente seus lucros, incorreram na infração prevista no art. 36, III, da Lei n. 12.529/2011.

Por fim, afirmam que a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, como Agência Reguladora, deveria adotar as medidas administrativas a fim de coibir tais práticas. Contudo, em vista da inércia do ente regulador, vêm buscar amparo no Poder Judiciário.



Processo N° 0011729-23.2013.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL N° de registro e-CVD 00056.2013.00024100.2.00595/00136

É o relatório. **DECIDO**.

O provimento antecipatório se sujeita à verificação conjunta da reversibilidade de seus efeitos, da verossimilhança do direito alegado, do fundado receio de dano irreparável, do abuso de direito de defesa ou do manifesto propósito protelatório do réu. Basta, portanto, que apenas um dos citados pressupostos reste inobservado para que se frustre a possibilidade de sua concessão.

No caso, verifica-se configurada a plausibilidade das alegações dos autores.

A ordem econômica brasileira está disciplinada a partir do art. 170 da CR/88, segundo o qual "a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social."

Além disso, no mesmo texto Constitucional está disposto que "a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei." (CR/88, art. 173)

Por fim, o art. 174 da CR/88 estabelece que "como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado."

Pois bem, todos esses normativos constitucionais indicam que a economia de nosso país está orientada com bases no liberalismo econômico, doutrina segundo a qual os preços dos produtos e serviços devem, a princípio, ser regulados pela "mão invisível" do mercado, a partir da lei da oferta e da procura, ou seja, quanto maior a busca do consumidor por produtos ou serviços, maior, consequentemente, será o preço cobrado por eles.

Todavia, uma economia orientada de forma extremada na lei da oferta e da procura, sem intervenção alguma do Estado, pode levar a ordem econômica de um país ou de vários deles a um colapso, como aconteceu na crise de 1929 na bolsa de Nova York.

Por isso, a política econômica eleita por nosso Constituinte Originário permite que o Estado, de maneira excepcional, intervenha na ordem econômica com as funções de



Processo N° 0011729-23.2013.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL N° de registro e-CVD 00056.2013.00024100.2.00595/00136

fiscalização, incentivo e planejamento, vale dizer, para nós, o Estado não deve ter o controle total do mercado, tal qual numa economia planificada, própria de regimes totalitários, mas também, não pode permitir que o mercado se autoregule tão livremente a ponto de interesses privados malferirem direitos e garantias de um corpo social.

Enfim, a ordem econômica do Brasil não se orienta na doutrina de um liberalismo radical ou extremado, mas sim, na de um liberalismo moderado, de acordo com o qual a intervenção do Estado é bem vinda para as funções acima citadas, para contornar situações de crises econômicas não superáveis apenas pela incidência pura e simples da lei de mercado e para evitar o abuso do poder econômico ou acabar com esse abuso, caso já perpetrado, defendendo, assim, os direitos dos consumidores, nesse último caso.

Quanto a essa última função do Estado em sua excepcional tarefa intervencionista na economia, qual seja, a de combater o abuso do poder econômico e a de promover a defesa dos direitos do consumidor, mais uma vez se mostra importante a citação de trechos da nossa Constituição, para atestar que, de acordo com o § 4º do art. 173 do Texto Magno, "a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros," função legislativa essa cumprida pelo Congresso Nacional com a promulgação da Lei n. 12.529/2011, cujo art. 1º afirma explicita e literalmente que:

"Esta Lei estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico."

Nesse cenário, mostram-se verossímeis as alegações da parte autora quanto à necessidade do Estado, por meio do Judiciário nesse momento, reprimir as infrações à ordem econômica que estão sendo cometidas pelas empresas de transporte aéreo, ora rés, já que o Estado, através do Executivo, não foi capaz de prevenir tais infrações ou mesmo de rechaçá-las.

Isso porque, conforme apurado no procedimento preparatório n. 1.31.000.001363/2013-63, acostado aos autos, as empresas rés promoveram um aumento generalizado das tarifas cobradas para viagens nos meses de dezembro/2013 e janeiro/2014, o que, em tese, configura abuso do poder econômico e dano ao consumidor.



Processo N° 0011729-23.2013.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL N° de registro e-CVD 00056.2013.00024100.2.00595/00136

Com efeito, em cotação realizada entre os dias 14 e 18/11/2013, para viagens no dia 15/12/2013, os autores constaram, nos sites das empresas rés, as seguintes tarifas (fl. 71):

Trecho	Avianca	Azul	Gol	TAM
Porto Velho/Recife	R\$ 1.315,95	R\$ 1.796,85	R\$ 1.459,85	R\$ 1.563,95
Porto Velho/Campo Grande	R\$ 1.071,95	R\$ 1.226,85	R\$ 1.216,85	R\$ 1.877,50
Porto Velho/Curitiba	R\$ 1.281,95	R\$ 1.296,85	R\$ 932,85	R\$ 1.845,95
Porto Velho/Manaus	-	R\$ 606,85	R\$ 766,85	R\$ 1.824,95

Os mesmos trechos foram cotados com valores significantemente menores para viagens para o dia 07/02/2014, logo após o período de alta temporada, conforme se depreende da seguinte tabela (fl. 71):

				TAM
Trecho	Avianca	Azul	Gol	
				R\$ 625,95
Porto Velho/Recife	R\$ 591,95	R\$ 826,85	R\$ 598,85	, i
				R\$ 385,95
Porto Velho/Campo	R\$ 516,95	R\$ 486,85	R\$ 249,85	,
Grande				
				R\$ 375,95
Porto Velho/Curitiba	R\$ 545,95	R\$ 516,85	R\$ 407,85	,
				R\$ 567,95
Porto Velho/Manaus	-	R\$ 326,85	R\$ 421,85	

O mesmo cenário se verifica em outras datas e trechos, conforme exposto na inicial (fls. 03/19), onde foram identificadas diferenças de tarifa, até dentro do mesmo mês de janeiro, em dias de menor procura. De fato, para passagens de ida e volta, para Brasília, nos dias 10 e 12/01/2014, foram cotados os seguintes preços:

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO FLÁVIO FRAGA E SILVA em 06/12/2013, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.



Processo N° 0011729-23.2013.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL N° de registro e-CVD 00056.2013.00024100.2.00595/00136

Companhia	Valor
	R\$ 1.273,50
Avianca	
Azul	R\$ 3.503,30
712.01	R\$ 1.643,30
Gol	, ,
	R\$ 2.607,50
TAM	

Por outro lado, para viagens apenas de ida, nos dias 15/01/2014 e 07/02/2014, os preços são muito abaixo da metade dos valores citados, confira-se:

Companhia	15/01/2014	07/02/2014
		R\$ 489,00
Avianca	R\$ 489,00	
		R\$ 559,90
Azul	R\$ 1.143,96	, , .
		R\$ 328,90
Gol	R\$ 843,90	
		R\$ 346,90
TAM	R\$ 1.218,00	

Conforme se depreende das informações trazidas pela parte autora, especialmente pelas cotações realizadas nos sítios mantidos na internet pelas próprias companhias aéreas, as rés agiram de forma arbitrária e abusiva frente às suas políticas tarifárias, desconsiderando as previsões constitucionais norteadoras da atividade econômica, da proteção do direto do consumidor, malferindo a "força normativa" da Constituição de 1988. Quanto ao "princípio da razoabilidade", enuncia-se que a Administração (idem os seus delegatários) "terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida." (MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo. Ed. Malheiros, 2005. p. 97).



Processo N° 0011729-23.2013.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL N° de registro e-CVD 00056.2013.00024100.2.00595/00136

A cobrança de tarifas que giram, por trecho, Porto Velho/RO – Brasília/DF, em R\$ 1.236,00 (dezembro/2013), quando, logo em seguida, passam para R\$ 489,00 (fevereiro/2014), é abusiva e viola os direitos dos usuários consumidores.

O "princípio da proporcionalidade" entre a oferta do serviço aéreo e o valor tarifário respectivo não foi observado pelas rés, pois, ao invés de ampliar a oferta para os meses de referência, devido à procura mais acentuada pelos usuários, limitaram-se a elevar de forma desarrazoada os preços das passagens aéreas colocando o consumidor em desvantagem exagerada.

Tal postura "é incompatível com a boa-fé objetiva", a qual deve sempre nortear a conduta entre as partes, principalmente, quando a relação jurídica se tratar de fornecimento de serviço público aos consumidores-usuários. Ademais, o "princípio da confiança", baliza do Estado Democrático de Direito, também está sendo violado, porquanto a norma jurídica disciplinada no art. 11 da Lei n. 8.987/95, a qual deu eficácia à previsão contida no art. 175 da Constituição Federal, preceitua que a política tarifária deve favorecer a modicidade das tarifas.

Importa ressaltar que, em uma cidade como Porto Velho, afastada dos grandes centros, o transporte aéreo é ainda mais fundamental, especialmente tendo em conta que os consumidores, muitas vezes, precisam se deslocar para tratamentos de saúde ou para cuidar de familiares que residem em outros estados. As empresas aéreas, portanto, se valem das características geográficas e históricas do nosso estado, recentemente colonizado por migrantes de todas as partes do país e distante mais de mil quilômetros das metrópoles regionais mais próximas (Cuiabá e Manaus), para aumentar abusivamente os preços de um serviço cuja titularidade é pública.

Ademais, importante ressaltar que muitas vezes as viagens para tratamento de saúde realizadas fora de Rondônia são custeadas pelo Estado, que paga as tarifas cobradas pelas rés, muitas vezes compelido pelo judiciário, sem discutir os valores, visto que em jogo estão os interesses mais caros ao ser humano, quais sejam, vida e saúde.

Forçoso concluir que toda a sociedade é afetada pela sanha das companhias aéreas por lucro, quer diretamente, pagando para viajar, quer indiretamente, quando o Estado é compelido a pagá-las à custa do dinheiro do contribuinte.



Processo N° 0011729-23.2013.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL N° de registro e-CVD 00056.2013.00024100.2.00595/00136

A jurisprudência do STJ é assente no entendimento de que a prestação dos serviços públicos, quando executada indiretamente por delegação, sujeita-se às disciplinas normativas do Código de Defesa do Consumidor – CDC. Neste sentido, segue julgado: "a jurisprudência desta Corte possui entendimento pacífico no sentido de que a relação entre concessionária de serviço público e o usuário final, para o fornecimento de serviços públicos essenciais, tais como água e energia, é consumerista, sendo cabível a aplicação do Código de Defesa do Consumidor..." (AgRg no AREsp 354.991/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2013, DJe 11/09/2013).

O art. 51, IV, §1°, do CDC dispõe:

Art. 51. são nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

(...)

- IV estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que <u>coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé</u> ou a eqüidade;
- § 1º Presume-se exagerada, entre outros casos, a vantagem que:
- I <u>ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico</u> a que pertence;
- II restringe direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de <u>tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual</u>;
- III se <u>mostra excessivamente onerosa</u> para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso. (sem grifos no original).

De fato, as rés agiram de forma arbitrária e abusiva frente às suas políticas tarifárias, desconsiderando as previsões constitucionais norteadoras da atividade econômica, da proteção do direto do consumidor, malferindo a "força normativa" da Constituição de 1988. Quanto ao "princípio da razoabilidade", enuncia-se que a Administração (idem os seus delegatários) "terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida." (MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo. Ed. Malheiros, 2005. p. 97).



Processo N° 0011729-23.2013.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL N° de registro e-CVD 00056.2013.00024100.2.00595/00136

Apesar de não mais viger o intervencionismo econômico, é certo que o Estado Regulador também objetiva preservar os interesses públicos essenciais, a exemplo, da tutela dos direitos dos usuários-consumidores dos transportes públicos. É incontroverso que a atividade econômica privada gira em função da mão invisível do mercado. A oferta e a procura regulamentam a economia, o que não significa concluir que a atividade econômica não deva se pautar nas demais balizas do ordenamento jurídico.

Oportuno frisar que, a inexistência de previsão do limite tarifário disciplinado pelo órgão regulador não dá o condão para que as rés arbitrem de forma desarrazoada o valor das passagens aéreas, sob o manto protetivo de que a "mão invisível do mercado" é que deve guiar o valor da tarifa. Ora, o fato do serviço público de transporte aéreo ser prestado por ente privado não descortina a titularidade da União, e não transpassa o serviço público para particular. Inclusive, até para os serviços privados de grande relevância social, a exemplo dos planos de saúde, há política de controle de preços com o fulcro em inibir abusos, com o intuito de proteger o consumidor-usuário.

É inconteste que a regulação da atividade econômica, estabelecendo regras técnicas e administrativas, é típica do poder executivo, tanto assim, que as diversas agências reguladoras já fazem o controle dos preços em relação a outros serviços públicos, citam-se, quanto aos serviços de fornecimento de água, de energia, de telefonia, inclusive, quanto aos de transporte rodoviário de passageiros.

Contudo, diante da omissão da ANAC em efetivar os comandos insculpidos nos arts. 2º c/c 8º da Lei nº 11.182/05, acaba por deixar tal tarifação à álea e à deriva dos exclusivos interesses das concessionárias aéreas, em prol da política do regime de liberdade tarifária, como se o fornecimento de serviço de transporte aéreo de passageiros fosse, na sua gênese, atividade privada. Esquecendo-se que se trata de "prestação de serviço público", e da peculiar circunstância de que a ré está a exercer a atividade empresária como *longa manus* da União, eis que se encontra na condição de concessionária de serviço público, nos termos do art. 21, XII, c, da Constituição Federal de 1988.

Por sua vez, a antecipação dos efeitos da tutela, cujos pressupostos gerais estão delineados no art. 273 do CPC, requer, além da prova inequívoca que possa conduzir ao convencimento da verossimilhança das alegações, a presença do fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, ou que se demonstre o abuso do direito de defesa, bem como o claro intuito protelatório do réu.



Processo N° 0011729-23.2013.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL N° de registro e-CVD 00056.2013.00024100.2.00595/00136

Diante dos fundamentos acima declinados, verificam-se presentes os elementos autorizadores da concessão da tutela antecipada, nos termos do art. 273 do CPC, quanto ao pedido relacionado apenas aos meses de dezembro/2013 e de janeiro/2014. A verossimilhança das alegações pauta-se em questões de cristalina evidência, diante das várias informações colacionadas aos autos e disponíveis nos próprios sítios eletrônicos das empresas rés. O perigo na demora é evidente, porquanto já se está no mês de dezembro e muitos dos consumidores já veem lesados pela conduta abusiva das rés.

Com base em tais exposições, diante da constatação de aumentos abusivos nos preços das passagens aéreas na rota Porto Velho/RO, é oportuno que, no bimestre dezembro/2013 e janeiro/2014, as rés limitem a majoração das tarifas cobradas.

Desde já consigne-se que tal medida excepcional deverá ser aplicada diante das constatações abusivas evidenciadas no caso concreto, não sendo a hipótese de tarifação, tampouco de tabelamento tarifário, vez que o valor limite considerará os preços das passagens aéreas disponibilizados pelas próprias empresas rés em períodos adjacentes, os quais foram coletados no seu próprio sítio da *internet*, bem como nas informações declinadas no Procedimento Preparatório, nº 1.31.000.001363/2013/63. Ademais, as rés poderão flutuar livremente na quantificação do valor da tarifa, desde que respeite o limite a ser estipulado.

Oportuno frisar que tal medida objetiva coibir que o abuso, sobejamente constatado, não se reflita negativamente na órbita de vários consumidores, diante da gritante desproporcionalidade das tarifas aéreas cobradas na prestação do serviço público, nos meses de referência, até por que a tendência é cada vez mais a sociedade ré aumentar o valor de modo desarrazoado quando da proximidade da data de embarque.

O Ministério Público Federal requereu, como teto para o valor das passagens dos meses dezembro/2013 e janeiro/2014, o aumento, no máximo, de 50% do valor da tarifa básica, por trecho, que está sendo cobrada para o mês de fevereiro/2014. Estes com lastro nos valores encontrados entre os dias 03 e 05/11/2013, para os dias 07, 08 e 09/02/2014, de acordo a simulações disponíveis nos próprios sítios das rés.

De fato, o parâmetro de referência dos valores das passagens no mês fevereiro/2014 é razoável, haja vista que é posterior a ambos os meses em questão, dezembro/2013 e janeiro/2014. Ora, se as entendem que o valor fixado da passagem em



Processo N° 0011729-23.2013.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL N° de registro e-CVD 00056.2013.00024100.2.00595/00136

fevereiro/2014 é compatível com o serviço por elas oferecido, este também o é para os dois meses anteriores, até por que, o ritmo da economia atual do país pauta-se na inflação, e não na deflação.

Já quanto ao percentual de 50% de acréscimo, como limite a ser cobrado para valor máximo da passagem nos meses de dezembro/2013 e janeiro/2014, considerando as tarifas médias que estão disponíveis para fevereiro/2014, e no mês de julho, considerando as médias tarifárias de agosto/2014, nos termos já acima elencados, trata-se de majoração razoável, pois, embora haja um aumento da procura nos meses apontados, o que pela lei do mercado, induz as empresas aéreas a aumentar as tarifas, tal procura faz com que muito antes de se alcançar a lotação máxima, se cubra os custos dos voos, não se justificando aumentos superiores ao patamar indicado.

A fim de balizar as tarifas, portanto, é preciso que se traga aos autos as tabelas demonstrando os preços médios cobrados na menor categoria disponível por cada uma das empresas para os meses de fevereiro e agosto de 2014, tal informação deverá ser prestada pelas empresas aéreas, porquanto, nos termos do art. 6°, VIII do CDC, deve ser facilitada a defesa dos direitos do consumidor, inclusive com a inversão do ônus da prova.

Em face ao exposto, com o fulcro no art. 273 do CPC, **DEFIRO** parcialmente o pedido da antecipação dos efeitos da tutela, para determirar às rés TAM LINHAS AÉREAS SA, VRG LINHAS AÉREAS, AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S.A. e OCEANAIR LINHAS AÉREAS, que limitem a majoração das tarifas das passagens aéreas para Brasília e todas as capitais dos estados brasileiros com origem e/ou destino para Porto Velho/RO, para os meses de dezembro/2013 e janeiro/2014, a 50% (cinquenta por cento) das médias das menores faixas tarifárias disponíveis para o mês de fevereiro/2014.

INTIMEM-SE os autores para, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, informar os endereços dos escritórios, filiais ou sucursais das empresas requeridas no município de Porto Velho/RO.

Após, **INTIMEM-SE**, incontinenti, as empresa rés, nos endereços fornecidos pelos autores para que, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas comprovem o cumprimento da decisão, mediante a juntada das tabelas demonstrativas das médias tarifárias das menores faixas disponíveis para os meses de fevereiro/2014 e agosto/2014 com origem e/ou destino de Porto Velho para Brasília e todas as capitais dos estados brasileiros, bem como as tabelas



Processo N° 0011729-23.2013.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL N° de registro e-CVD 00056.2013.00024100.2.00595/00136

das tarifas disponíveis para os meses de dezembro/2013, fevereiro/2014 e julho/2014, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de atraso a ser imputada às rés.

Cumpra-se com prioridade.

CITEM-SE.

Porto Velho/RO, 5 de dezembro de 2013.

Flávio Fraga e Silva

Juiz Federal Substituto No exercício da Titularidade da 2ª vara/SJRO