



VOTO

PROCESSO: 00058.013247/2020-82

INTERESSADO: GERÊNCIA DE REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES DE CONSUMO - GCON

RELATOR: TIAGO SOUSA PEREIRA

1. COMPETÊNCIA

1.1. A Lei nº 11.182/2005, em seus artigos 8º e 11, estabelece a competência da ANAC para adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e o fomento da aviação civil, bem como a competência da Diretoria Colegiada para exercer o poder normativo da Agência.

1.2. O Regimento Interno da Agência, por sua vez, dispõe como competência privativa da Diretoria da ANAC, em regime de colegiado, exercer o poder normativo da Agência quanto as matérias de sua competência. Dessa forma, resta evidente a competência do Colegiado para analisar a presente proposta normativa.

2. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Em março de 2017, entrou em vigor a Resolução ANAC nº 400/2016, que estabelece as condições gerais aplicáveis ao transporte aéreo regular de passageiros. Percebe-se que a regulação, ao longo da sua vigência, tem sido considerada adequada ao estabelecimento de um ambiente seguro para as relações de consumo e para o desenvolvimento sustentável do setor de transporte aéreo brasileiro, corroborados por posicionamentos do Tribunal de Contas da União (TCU), do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE) e do Poder Judiciário.

2.2. No entanto, em decorrência da Pandemia de COVID-19, declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, e das medidas de enfrentamento da emergência de saúde (Lei nº 13.979, de 06/02/2020) e de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6, de 2020) reconhecidas pelo Governo Federal, demonstra-se necessária a flexibilização, em caráter excepcional e temporário, da aplicação de dispositivos da Resolução ANAC nº 400/2016, com o propósito de manter a eficiência das previsões regulamentares e sustentabilidade das relações de consumo no transporte aéreo.

2.3. Neste contexto de excepcionalidade, diversos entes da federação adotaram medidas restritivas de isolamento e quarentena da população, repercutindo de forma significativa na demanda e oferta de diversos setores da economia.

2.4. No caso do setor aéreo, que possui natureza de bem intermediário, o impacto das medidas de isolamento foi verificado de forma imediata e expressiva. Durante os últimos dias verificou-se redução superior a 90% do tráfego aéreo doméstico e internacional.

2.5. Ademais, a retração sem precedentes na demanda está gerando uma forte queda nas receitas correntes das empresas aéreas, ameaçando sua capacidade de honrar compromissos e, em última instância, sua solvência.

2.6. Vale ressaltar que, o setor aéreo tem se mostrado de significativa importância no contexto da pandemia, no sentido de garantir o transporte de materiais hospitalares, medicamentos, vacinas, testes rápidos, profissionais de saúde e de pessoas que ainda precisam viajar. Desta forma, em março de 2020, para evitar a paralisação total dos voos, foi estabelecida a chamada “malha aérea essencial”, em um esforço conjunto do Governo Federal e das empresas aéreas, visando a garantir voos para todos os estados brasileiros, bem como a sustentabilidade financeira mínima das empresas aéreas.

2.7. Além disso, como medida mitigatória complementar dos efeitos econômicos ao setor, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 925, em 18 de março de 2020, que dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira, dentre elas a que trata do reembolso de valores relativos à compra de passagens aéreas.

2.8. Como mencionado, a situação de pandemia reúne características de excepcionalidade e imprevisibilidade, suficiente para caracterizar a ocorrência de caso fortuito ou força maior, fugindo completamente ao escopo de gerenciamento das empresas aéreas.

2.9. Feita essa contextualização, passo à análise específica da matéria, que propõe:

- a) flexibilização do prazo de antecedência de 72 para 24 horas para que o transportador aéreo comunique o passageiro sobre a alteração programada do horário de voo;
- b) flexibilização relacionada à assistência material de fornecimento de alimentação (inciso II, do art. 27 da Resolução 400);
- c) possibilidade de afastamento da obrigação do transportador aéreo de oferecer assistência material (art. 27), em casos específicos de fechamento de fronteiras ou de aeroportos, por decisão governamental;
- d) flexibilização dos prazos para solução e resposta às demandas de usuários, em conformidade com os prazos estabelecidos pela Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), órgão gestor da plataforma *consumidor.gov.br*;
- e) afastamento da necessidade de ofertar reacomodação em voos de terceiros, nos casos de alteração programada (art. 12), atraso, cancelamento do voo ou interrupção do serviço (art. 21), excluído os casos de preterição;
- f) suspensão da obrigatoriedade de oferta alternativa de execução do serviço por outra modalidade de transporte, exceto nos casos de preterição do passageiro pela empresa aérea; e
- g) entendimento de que o art. 3º da Medida Provisória nº 925/2020, que prevê o prazo de 12 meses para o reembolso de valor relativo à compra de passagens aéreas, não se aplica aos casos de cancelamentos solicitados no prazo de 24 horas após a compra do bilhete (SEI 4286803);

2.10. Cabe lembrar que a regulamentação que ora se propõe flexibilizar parte do pressuposto de que está claro quem deu causa à não execução do contrato de transporte aéreo na forma originalmente pactuada: caso o responsável pelo cancelamento seja o passageiro, aplicam-se as cláusulas do contrato; caso seja a empresa aérea, esta tem de oferecer a assistência material, nos termos previstos na Resolução nº 400/2016. No entanto, o contexto da pandemia acaba por impedir, na prática, a identificação de quem deu causa à impossibilidade de execução dos contratos de transporte aéreo. Afinal, as restrições de mobilidade impostas por instituições governamentais, em razão da necessidade de se combater o contágio pelo COVID-19, acabam por impedir tanto as empresas de realizarem os voos quanto os passageiros de voarem. Ou seja, trata-se de um contexto imprevisível e completamente distinto, em que tanto a oferta quanto a demanda são severamente prejudicadas, de forma a não se poder identificar quem deu causa à impossibilidade de cumprimento dos contratos de transporte aéreo anteriormente celebrados por empresas aéreas e consumidores. Tal situação claramente configura-se motivo plenamente razoável para as flexibilizações ora propostas pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos, bem como para a interpretação proposta de que os efeitos da Medida Provisória não se aplicam aos casos de desistência no prazo de 24 horas após a compra do bilhete.

2.11. Nesse sentido, considero que as flexibilizações propostas trazem um compartilhamento equilibrado dos efeitos danosos, decorrentes da pandemia, para as relações de consumo, garantindo a manutenção de direitos essenciais dos passageiros e mitigação dos impactos e risco às empresas aéreas.

2.12. Com relação aos efeitos da norma, propostos nos arts. 6º e 7º da minuta de ato normativo (SEI 4264749), entendo, todavia, que a proposta carece de avaliação jurídica mais robusta, e por essa razão, dada a urgência da matéria, proponho o afastamento parcial dos artigos mencionados e o encaminhamento à Procuradoria Federal junto à ANAC. Com relação a eventuais processos sancionatórios, relacionados aos requisitos da proposta ora em debate, sugiro o sobrestamento dos mesmos, até a conclusão da análise jurídica pela Procuradoria Federal.

2.13. Por fim, destaco nesta oportunidade que, ainda com as alterações ora propostas, a regulação brasileira se mantém alinhada aos princípios de proteção do consumidor previstos pela [Organização de Aviação Civil Internacional – OACI](#).

3. CONCLUSÃO

3.1. Ante o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE** à flexibilização da Resolução nº 400/2016 (SEI 4277570), ressalvados os arts. 6ª e 7ª da proposta normativa, os quais deverão ser avaliados pela Procuradoria Federal junto à ANAC e, posteriormente, objeto de posterior análise por este Colegiado.

3.2. Encaminhem-se os autos à Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS, para as providências cabíveis.

É como voto.

TIAGO SOUSA PEREIRA

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor**, em 13/05/2020, às 14:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4329966** e o código CRC **A4986F41**.

SEI nº 4329966