

CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 1º Ficam estabelecidas as condições gerais aplicáveis ao transporte aéreo regular de passageiros doméstico e internacional.	Portaria nº 676/2000 - art. 1º.	Art. 1º Aprovar as Condições Gerais de Transporte
§1º As condições gerais de transporte aplicam-se aos voos não-regulares em que houver assentos comercializados individualmente e oferecidos ao público.	Resolução nº 676/2000 - art. 29.	Art. 29. Os vôos "charter" do tipo IT terão as condições gerais de transporte estabelecidas no contrato de prestação de serviço firmado com o usuário, em especial, as referentes a reembolso.
§2º A assistência material de que dispõe a presente resolução é devida somente aos passageiros que se encontrarem em território brasileiro.		
§3º Os dispositivos atinentes ao processo de comercialização aplicam-se a todos os contratos firmados no Brasil, independentemente do local de início do serviço de transporte.	Resolução nº 138/2010 - art. 2º.	Art. 2º Esta Resolução se aplica aos serviços de transporte aéreo de passageiro com origem no Brasil realizados por empresas nacionais e estrangeiras que operam voos regulares ou não-regulares, domésticos ou internacionais.
§4º Para os fins desta resolução, considera-se firmado no Brasil os contratos adquiridos no território nacional ou por sítio eletrônico direcionado ao público brasileiro.		

O art. 1º, *caput*, da norma em pauta apresenta o seu objetivo que é estabelecer as Condições Gerais de Transporte Aéreo (CGTA). Esta norma, cuja primeira versão foi aprovada pela Portaria 170, de 31 de agosto de 1948, teve outras cinco republicações, em 1961 (Portarias nºs 82 e 501), 1975 (Portaria 50), 1989 (Portaria 957) e finalmente a Portaria nº 676, do ano de 2000 (ainda vigente).

A atualização do regulamento em pauta visa a aproximá-lo:

a) das características transporte aéreo brasileiro, observadas na última década. Cabe esclarecer que neste período os principais marcos são a vigência da liberdade tarifária e de rotas e a expansão da demanda, que apresentou crescimento exponencial nos últimos dez anos;

b) do Código Civil como um balizador e norteador hermenêutico, dado seu caráter de norma genérica que indica o dirigismo público dos contratos de transporte de maneira ampla. Necessário destacar que enquanto parâmetro geral, carece de regulamentação para que possa surtir seus plenos efeitos;

c) do Código de Defesa do Consumidor, enquanto norma principiológica, considerando, nos termos do Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, que aprova a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), a necessidade de atendimento aos consumidores do

transporte aéreo, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo.

d) do *State letter* SP 38/1-15/60 - *ICAO core principles on consumer protection*, que estabelece os princípios de proteção ao consumidor que devem ser utilizados pelos Estados-Membros da Organização da Aviação Civil Internacional.

O transporte aéreo é o deslocamento de pessoas e mercadorias pelo ar com a utilização de aeronaves. As relações estabelecidas pelas partes para execução deste tipo de transporte são firmadas por meio de contrato de transporte, que consubstancia serviço de natureza privada.

De acordo com o Código Civil Brasileiro (CCB), contrato de transporte é aquele por meio do qual alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para outro, pessoas ou coisas. Ainda segundo o Estatuto Civil, o transporte exercido sob regime de outorga regulatória (autorização, permissão ou concessão), deve observar as normas regulamentares e o próprio CCB. A propósito:

Art. 730. Pelo contrato de transporte alguém se obriga, mediante retribuição, a transportar, de um lugar para outro, pessoas ou coisas.

Art. 731. O transporte exercido em virtude de autorização, permissão ou concessão, rege-se pelas normas regulamentares e pelo que for estabelecido naqueles atos, sem prejuízo do disposto neste Código.

Ainda considerando o disposto no Código Civil, em seu artigo 731, deixou-se claro que o contrato de transporte rege-se por normas regulamentares próprias, inerentes a cada concessão, permissão ou autorização, contando que inexista conflito entre a norma regulamentar e o nele disposto. Previu-se ainda, em seu artigo 732, que:

Art. 732. Aos contratos de transporte, em geral, são aplicáveis, quando couber, desde que não contrariem as disposições deste Código, os preceitos constantes da legislação especial e de tratados e convenções internacionais.

Assim, configuram-se as CGTA em pauta, como a norma regulatória específica já renunciada pelo CCB. Sua função reside, no âmbito do poder normativo da Agência, na regulamentação da legislação geral (CCB e CDC, sobretudo) para o caso do transporte aéreo. Com efeito, é claro o foco do CCB ao transporte público terrestre, motivo pelo qual seus preceitos devem ser devidamente entendidos e traduzidos ao modal paralelo, sem prejuízo da obrigatoriedade de sua incidência principiológica.

Além disso, as CGTA também devem se coadunar ao Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), herdando deste o poder de polícia para punir as infrações cometidas por aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves e aos “concessionários” ou “permissionários” de serviços aéreos, sob pena de multa, conforme previsto no artigo 299 do citado Código:

Art. 299 (...)

II - infrações imputáveis a aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves:

(...)

h) infringir as Condições Gerais de Transporte ou as instruções sobre tarifas;

(...)

III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:

(...)

u) infringir as Condições Gerais de Transporte, bem como as demais normas que dispõem sobre os serviços aéreos.

Desta forma, seguindo as competências outorgadas pelas normas supra citadas, além da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil e da PNAC, conclui-se que o texto proposto para as novas CGTA tem como escopo disciplinar o contrato de prestação de serviço de transporte aéreo de linha de passageiros e bagagens, prevendo obrigações das partes envolvidas na prestação do serviço deste transporte.

Para atingir tal escopo, focou todo o processo de discussão e preparação do novo texto nos critérios de:

- a) atenção aos princípios impositivos da livre iniciativa e da defesa do consumidor, subtópicos da ordem econômica, em consonância com art. 170, incisos I e V, da Constituição da República Federativa do Brasil, considerando a necessidade de criação de mecanismos capazes de:
 - i. garantir, o dirigismo público dos contratos privados, de forma a assegurar tanto o acesso dos *investidores* ao mercado, como os direitos do consumidor;
 - ii. reduzir os custos da prestação dos serviços aéreos; permitir a geração de receitas auxiliares; e viabilizar a rentabilidade das empresas aéreas, uma vez que empresas deficitárias tendem a reduzir a qualidade dos serviços prestados, abandonar rotas e frequências, o que, em última análise, prejudica o próprio consumidor;
 - iii. garantir o bem-estar econômico do consumidor, proporcionando-lhe produtos e serviços de maior qualidade, com vistas a estabelecer equilíbrio entre os sujeitos da relação de consumo; e
 - iv. melhorar a transparência e a organização das intervenções regulatórias de forma a aprimorar a previsibilidade e a segurança jurídica de forma a contribuir para que as empresas possam investir em seus negócios com clareza e garantia;
- b) cautela com interesse público, o que só ocorre por meio do diálogo com a sociedade. Tal ideia parte do princípio de que o maior envolvimento com o público aumenta a legitimidade do regulador e é uma condição prévia para governança eficaz.

Por sua vez, importante observar que o texto da Portaria nº 676 não apresenta a delimitação de escopo da norma. Isto vem causando uma série de dúvidas para sua aplicação, em especial no caso dos voos chamados de não-regulares. Assim sendo, as Resoluções nºs 138, 140 e 280, apresentaram tentativas de sanar esta falha da legislação apresentando esta delimitação, estabelecendo:

- a) tipo de voo: regular e não-regular
- b) a aplicação territorial: doméstico e internacional
- c) tipo de operador: nacional e estrangeiro
- d) origem do voo: território nacional ou estrangeiro

No entanto, estas delimitações, em especial no caso dos tipos de voos não é tão simples como apresentado nas normas acima citadas, uma vez que há divergências nos

conceitos da ICAO, da legislação da ANAC e na prática vigente no mercado. A ausência de definição sobre o assunto gera distorções na prestação do serviço aéreo (dada a falta de uma regra clara) e traz por missão a elaboração de norma que seja suficientemente clara sob o ponto de vista da competência territorial, para disciplinar todos os tipos de serviço que realmente devem se submeter à autoridade regulatória.

Assim, diante das controvérsias geradas, é importante, antes de discutir a proposta da norma, apresentar detalhamento dos tipos de serviços de transporte aéreo, conforme a legislação vigente:

Segundo a IAC 1224:

VÔO REGULAR é a ligação aérea entre duas ou mais localidades, caracterizada por um número, através do qual é executado serviço regular de transporte aéreo, de acordo com horário, linha, equipamento e frequência, previstos em HOTRAN. Todas as outras situações serão consideradas como voo não-regular.

De acordo com esta definição, um voo é considerado regular quando está previsto em HOTRAN. Se não estiver em HOTRAN, o voo é considerado não-regular. HOTRAN (Horário de Transporte), conforme IAC 1223 é:

o documento aprovado e emitido pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), que formaliza as concessões para a exploração de linhas aéreas regulares internacionais e domésticas de passageiros e/ou carga e da Rede Postal pelas empresas de transporte aéreo, com os respectivos horários, números de vôos, frequências, tipos de aeronaves e oferta de assentos.

Diferente da IAC 1224, o RBAC 119 apresenta as seguintes definições:

***Operação regular** significa uma operação de transporte aéreo público para a qual o detentor do certificado ou seu representante informa previamente o horário e local de partida e o local de chegada.*

***Operação não-regular** significa uma operação de serviço transporte aéreo público para a qual o horário, o local de partida e o local de destino são função da demanda e cujo preço pode ou não ser especificamente negociado com os usuários ou com seus representantes.*

Desta forma, é possível observar que não existe definição clara nas normas da ANAC para caracterizar um serviço como regular ou não-regular, considerando suas próprias características e não a solicitação de inclusão em um “cadastro público” (HOTRAN). Cita-se “voo”, “operação”, “movimento”, mas nenhuma referência a “serviço”. O CBA é omissivo quanto a essas definições, fazendo referência a serviços regulares e não-regulares, mas sem apresentar conceitos. Necessário observar, a título de exemplo, que no caso dos transportes terrestres, o conceito de “serviço regular” está atrelado ao recebimento de uma delegação de serviço público, pela qual se determina que o transporte será prestado de maneira contínua, em horários e rotas determinados (sistema que não mais se admite no transporte aéreo, por conta dos arts. 48 e 49 da Lei nº 11.182/2005). Vide, nos termos do Decreto nº 2.521/1998, que disciplina a exploração do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros:

Art. 3º,

(...)

XV - linha: serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, que atende uma ou mais ligações, aberto ao público em geral, mediante pagamento individualizado de tarifa, ofertado em determinado itinerário, conforme esquema operacional preestabelecido;

(...)

XXXVII - serviço regular: é aquele delegado para execução de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros entre dois pontos terminais, aberto ao público em geral, com tarifas

estabelecidas e com esquema operacional aprovado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

Por sua vez, o Manual de Regulação do Transporte Aéreo Internacional da ICAO (Doc 9626) aborda, no capítulo 5.3, vários aspectos sobre serviços aéreos e traz a seguinte definição sobre serviço regular e não-regular na versão em inglês do Manual:

*A **scheduled air service** is typically an air service open to use by the general public and operated according to a published timetable or with such a regular frequency that it constitutes an easily recognizable systematic series of flights;*

*Conversely, any air service that is performed other than as a scheduled air service is regarded as a **non-scheduled operation**, including but not limited to charter operations. Note that “non-scheduled” is a public law term, while “charter” is a private law term pertaining to the contract between an air carrier and a charterer (although these two terms have come to be used interchangeably).*

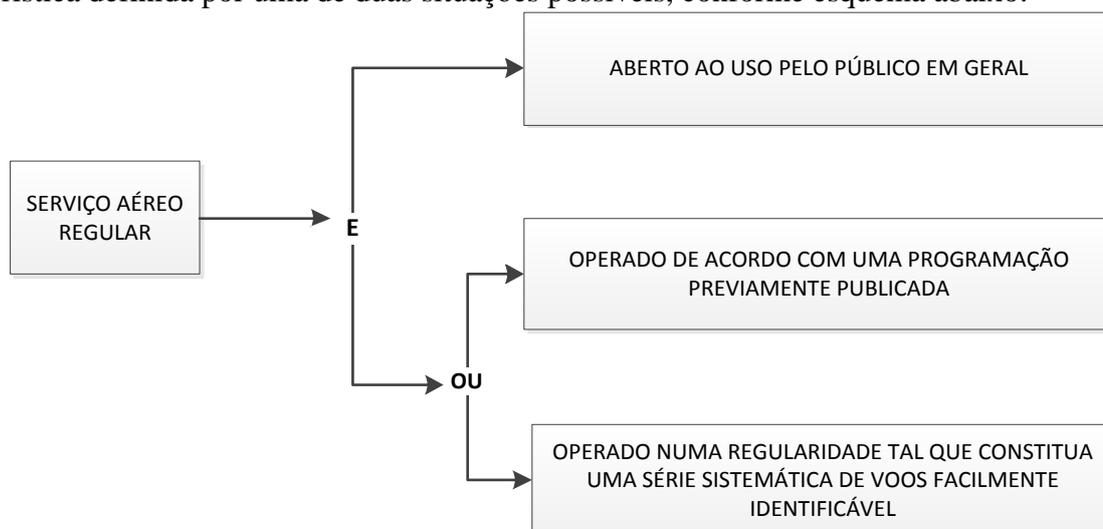
A versão em espanhol do Manual traz a seguinte definição:

*Un **servicio aéreo regular** es, normalmente, aquél que el público puede utilizar y que se lleva a cabo ajustándose a un horario publicado o mediante vuelos tan regulares o frecuentes como para constituir una serie que puede reconocerse fácilmente como sistemática;*

*En cambio, todo servicio aéreo que sea distinto del servicio regular se considera como **operación no regular**, lo que incluye, entre otras cosas, las operaciones chárter. “No regular” es una expresión de derecho público, mientras que “chárter” es un término de derecho privado, que corresponde al contrato concertado entre el transportista aéreo y el fletador (aunque ambas expresiones se utilizan indistintamente).*

Compilando as duas versões, é possível concluir que a tradução mais adequada do termo ‘*scheduled air service*’ seria “serviço aéreo regular”. Analogamente, ‘*non-scheduled air service*’ seria “serviço aéreo não regular”.

Segundo a definição, para um serviço aéreo se enquadrar como regular, deve apresentar, necessária e cumulativamente, duas características, sendo a segunda característica definida por uma de duas situações possíveis, conforme esquema abaixo:



Por serem cumulativas, basta uma das características não estar presente, que o serviço aéreo será considerado como não-regular. Exemplificando, se um serviço está disponível ao público, mas não possui uma programação publicada, nem se constitui

numa série sistemática de voos, o serviço é caracterizado como não-regular (voo de charter ocasional ou serviço de táxi aéreo, por exemplo). Em outra situação, um serviço que apresenta certa regularidade (série sistemática de voos), mas não está disponível para uso pelo público em geral, seria considerado também um serviço não regular (contrato de fretamento feito por determinada empresa em base de regularidade).

Ainda segundo o Manual, o serviço aéreo que não se enquadre como serviço regular é considerada uma operação NÃO-REGULAR, incluindo, mas não se limitando, a operações de charter.

Outro documento da ICAO, o DOC 9587, traz alguns entendimentos importantes sobre a definição de serviços regulares e não regulares. Considerando que determinado conjunto de voos se constitui num serviço regular, qualquer voo extra associado a este serviço e aberto ao público em geral, faz parte do mesmo serviço regular. Ou seja, **voo extra deve ser considerado voo regular, se preencher os critérios acima indicados.** No entanto, voos não remunerados realizados por operadores comerciais são classificados, pela definição, como não- regulares, mesmo que operados em associação com um serviço aéreo regular. É o caso, por exemplo, dos voos de manutenção.

Sobre a série sistemática de voos, o Manual da ICAO não especifica a quantidade mínima de voos necessária para constituir uma série. Observando-se os procedimentos adotados em outros países, verificou-se que as autoridades de aviação civil desses países determinam a quantidade máxima de voos ‘charter’ que podem ser solicitados como operações não regulares durante determinado período de tempo (por exemplo, por temporada IATA). A partir dessa quantidade máxima, os voos não regulares são tratados como séries de ‘charter’ e devem atender aos mesmos requisitos de voos regulares.

Desta forma, na proposta de atualização das CGTA, optou-se por dispor que a norma se aplica:

- a) ao transporte aéreo regular de passageiros doméstico e internacional, que apresentam as características de serviço aéreo oferecido e aberto ao público em geral e operado conforme programação previamente publicada ou em periodicidade que permita identificar uma série sistemática de voos; e
- b) a voos não regulares, em que houver assentos comercializados individualmente e oferecidos ao público, que acaba por atender público em geral também.

Neste caso, cabe mencionar que buscou-se identificar que tipo de serviço (regular sempre e não regular em caso específico) atinge potencialmente os clientes costumeiros dessa modalidade de transporte. Nota-se que, mesmo o voo não-regular, que não atende deve ser abrangido pela norma no caso indicado, vez que funciona como se serviço amplamente ofertado fosse.

Importante observar, segundo consta da minuta em discussão, que todo o bilhete de passagem comercializado individualmente está igualmente coberto pela norma, independente se foi adquirido por meio de operador aéreo ou por prepostos. Para tal, basta que estes bilhetes sejam disponibilizados ao público em geral.

No entanto, é preciso esclarecer que quando a norma fala em bilhete comercializado individualmente não se pode confundir com o termo “bilhete individual”, conforme dispõe o CBA:

Art. 227. No transporte de pessoas, o transportador é obrigado a entregar o respectivo bilhete individual ou coletivo de passagem, que deverá indicar o lugar e a data da emissão, os pontos de partida e destino, assim como o nome dos transportadores.

O bilhete individual é aquele adquirido, por meio de um contrato de transporte para apenas um passageiro. Enquanto que bilhete coletivo é, aquele adquirido para várias pessoas de por meio de contrato único, como seria a hipótese de um bilhete único emitido para uma família ou grupo de amigos. Portanto, a comercialização individual pode ser feita tanto para bilhetes individuais como para bilhetes coletivos. Já a comercialização coletiva é a venda fechada de um pacote turístico. Logo, não há que se confundir bilhete individual com comercialização individual.

Necessário comentar o caso do fretamento que inclua a capacidade total da aeronave e sem revenda a terceiros e que não devem ser mantidos sob o julgo da norma. Estes voos podem ser contratados por uma pessoa física ou jurídica em seu interesse exclusivo, inclusive com condições de franquia de bagagem, direitos de assistência e alteração de datas dos serviços, entre outros, muito mais benéficas ao grupo. Nesse ponto, a liberdade de contratar se faz mais valiosa que a regulamentação pública estrita. No entanto, há que se observar que voos fretados, cuja capacidade da aeronave for dividida, tendo passageiros com bilhetes comercializados individualmente e outros coletivamente estarão submetidos ao presente normativo.

Para análise do Parágrafo 2º da minuta, é necessário discorrer sobre o conceito de extraterritorialidade. Neste sentido, merece atenção o exposto na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), no seguinte ponto:

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

O exame inicial da disposição perpassa pelo reconhecimento de que os limites da territorialidade da incidência das regulamentações desta Agência estão adstritos às fronteiras nacionais, salvo se acordos firmados pela União estenderem essa prerrogativa, observada a reciprocidade.

Informa-se nesse ponto do dispositivo que esta norma se aplica aos serviços de transporte ocorridos no Brasil ou que aqui se originem, em vista da aplicação territorial da norma brasileira. No entanto, esta delimitação espacial não é tão simples, uma vez que a norma se aplica a contratos de transporte com destinos internacionais. Daí a necessidade de discussão da extraterritorialidade da norma.

Conforme o Vocabulário Jurídico, de Plácido e Silva, extraterritorialidade:

força ou ação de uma lei, fora dos limites territoriais do Estado que, por sua soberania, a estabeleceu. O vigor das leis fora do território do país que as instituiu, ou seja, seu reconhecimento no estrangeiro, que este é o sentido da extraterritorialidade, assenta nos princípios e convenções internacionais, pois somente eles permitirão que a lei, transpondo as fronteiras do país, vá ter eficácia em território estranho.'

Sobre este tema o CBA, dispõe que:

Art. 1º O Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar.

§ 1º Os Tratados, Convenções e Atos Internacionais, celebrados por delegação do Poder Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional, vigoram a partir da data neles prevista para esse efeito, após o depósito ou troca das respectivas ratificações, podendo, mediante cláusula expressa, autorizar a aplicação provisória de suas disposições pelas autoridades aeronáuticas, nos limites de suas atribuições, a partir da assinatura (artigos 14, 204 a 214).

§ 2º Este Código se aplica a nacionais e estrangeiros, em todo o Território Nacional, assim como, no exterior, até onde for admitida a sua extraterritorialidade.

§3º A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica (artigo 12).

(...)

Art. 3º Consideram-se situadas no território do Estado de sua nacionalidade:

I - as aeronaves militares, bem como as civis de propriedade ou a serviço do Estado, por este diretamente utilizadas (artigo 107, §§ 1º e 3º);

II - as aeronaves de outra espécie, quando em alto mar ou região que não pertença a qualquer Estado.

Parágrafo único. Salvo na hipótese de estar a serviço do Estado, na forma indicada no item I deste artigo, não prevalece a extraterritorialidade em relação à aeronave privada, que se considera sujeita à lei do Estado onde se encontre.

(...)

Art. 7º As medidas assecuratórias de direito regulam-se pela lei do país onde se encontrar a aeronave.

Assim, vê-se que o CBA possui disposições específicas para o tratamento da extraterritorialidade, respeitados os Tratados, Convenções e Atos Internacionais nos quais o Brasil seja parte. Ainda da análise do art. 1º, *caput*, é possível perceber a preocupação do legislador ordinário em enfatizar o caráter internacional do transporte aéreo, colocando os tratados e convenções internacionais à frente do próprio código e da legislação complementar. No §2º referido, é abordada, ainda que de forma ampla, a questão da extraterritorialidade, deixando clara a preocupação com a soberania.

No entanto, depreende-se do texto citado que, as normas brasileiras são, a rigor, tipicamente aplicáveis no território nacional, bem assim, alcançam as aeronaves brasileiras que se encontrem sobrevoando o alto-mar ou ainda quando o ato (de transporte) se inicie no exterior e tenha consequência no Brasil.

Ainda sobre o assunto em questão, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro considera a importância de se definir o local no qual o contrato foi firmado para que sejam dirimidas as dúvidas:

Art. 9º. Para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que se constituírem.

§ 1º. Destinando-se a obrigação a ser executada no Brasil e dependendo de forma essencial, será esta observada, admitidas as peculiaridades da lei estrangeira quanto aos requisitos extrínsecos do ato.

§ 2º. A obrigação resultante do contrato reputa-se constituída no lugar em que residir o proponente.

Sobre a extraterritorialidade, a Procuradoria Federal junto à ANAC, se posicionou por meio do Parecer nº 423/2011/PGF/ANAC, constante dos autos do Processo nº 60800.113655/2011-14, com alguns recortes:

[...]

A regra nacional tem sua aplicação limitada ao espaço de soberania reconhecido ao Estado brasileiro e, somente por exceção, ou seja, mediante a concordância explícita do outro Estado soberano, poderia vigorar além das fronteiras nacionais e dentro do território estrangeiro. Tal racionalidade é expressa, entre outros diplomas, na chamada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. De igual sorte, a norma estrangeira somente será obrigatória no território brasileiro desde que observado o competente protocolo de admissão e execução perante o ordenamento nacional.

‘Mutatis mutandis’, é de concluir-se que a eventual execução de quaisquer atos administrativos decorrentes do exercício do poder de polícia administrativo, atribuído à autoridade de aviação civil brasileira, somente

poderá ocorrer no território estrangeiro sob o expresse consentimento da autoridade estrangeira, dado o fato de se tratar de típica manifestação de atividade soberana.

Ocorre que é dos acordos internacionais bilaterais sobre transporte aéreo internacional nos quais o Brasil é parte, ou seja, Acordo Brasil-Chile; Acordo Brasil-Argentina; Acordo Brasil-Canadá e Acordo Brasil-Estados Unidos, não contemplam disposições mais específicas sobre serviços aéreos, aplicando-se, como regra geral, o estrito acatamento ao princípio da territorialidade. Vale dizer, o poder de polícia administrativo de cada Estado, relativo ao cumprimento das normas de serviços aéreos é exercido sem limitações ou exclusões dentro do território do país que o tenha editado, e, diga-se, através das respectivas autoridades administrativas.

Também no que respeita aos Acordos Multilaterais ou mesmo Regionais assinados pelo Brasil, não se tem notícia da existência de qualquer disposição acordada em sentido diverso ou, ao menos, que trate o tema de modo mais específico.

Com efeito, vale a menção aos acordos bilaterais então firmados pelo Brasil com os governos do Canadá e dos Estados Unidos que, em princípio, não reconhecem qualquer extraterritorialidade às normas relacionadas aos serviços aéreos editadas pelo Brasil, aplicando-se, dentro do respectivo território nacional, o próprio ordenamento que, diga-se, haverá de guardar compatibilidade com os padrões normativos internacionalmente reconhecidos.

Ademais, além das restrições impostas pelas regras de extraterritorialidade, há também que se pensar nas atribuições de execução das atividades de fiscalização da ANAC, na forma da delegação prevista pela Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005. Sobre este tema apresentou o parecer supra mencionado:

(...) eventuais providências de cunho fiscalizatório que devam ser praticados sob a égide de norma brasileira somente poderão ser executados no país estrangeiro pela própria autoridade estrangeira, ou, ainda, pela autoridade brasileira desde que regularmente autorizada mediante pactuação consensual internacional”.

Assim, a ratificação do Parecer Jurídico implica que a ANAC observará, em sua fiscalização sobre a prestação da assistência material e demais providências, as infrações que ocorrerem em território brasileiro ou que aqui produzam seus efeitos, tal como um atraso de voo ocorrido no exterior que acarrete a perda de um voo de conexão a ser executado no Brasil, independentemente do local onde o bilhete foi adquirido, nacionalidade do passageiro ou origem do voo.

Por outro lado, em caso de perda de conexão ou atraso e cancelamento de voo ou preterição de passageiros ocorridos em território estrangeiro aplicam-se as normas regulamentares existentes em cada país, como, por exemplo, o Regulamento nº 261/2004 da União Europeia, ou, na inexistência delas, as regras contratuais que porventura assegurem alguma assistência ao passageiro, como ocorre, por exemplo, com as empresas norte-americanas.

Isso posto, optou o regulador nesta proposta de atualização das CGTA, em positivar este entendimento no intuito de minimizar possíveis controvérsias sobre o tema em pauta. **Logo, a assistência material se restringe ao território nacional.**

Ressalte-se ainda que, nos termos do Parecer, as disposições sobre a regulação de bagagem merecem uma atenção especial por parte da Agência, isso tem sua aplicação, em especial, no que se refere à franquia de bagagem nos voos de ida e volta. Desta forma, buscou-se como solução regulatória assegurar a mesma franquia de bagagem ao passageiro durante a vigência de seu contrato de transporte.

Por fim, os §§3º e 4º tratam dos processos de comercialização de bilhetes. Sobre este tema há que se considerar a existência de voos doméstico e internacional. Doméstico designa o serviço aéreo de transporte em que todos os pontos sejam em território brasileiro. Como subgrupo destes há os voos Regionais, que são aqueles de natureza doméstica especificamente designado por política pública.

Quanto aos Internacionais, trata-se de serviço aéreo de transporte em que algum dos pontos seja fora do território brasileiro. Deste há o subgrupo Sub-regional, que é serviço aéreo internacional conforme previsto no Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais (Acordo de Fortaleza), que usufrui de privilégios específicos.

Esta delimitação territorial tem como objetivo promover a tutela aos passageiros que adquirem passagens com ponto de partida ou ida e volta para o Brasil. Assim, evidencia-se a indicação de que a legislação brasileira, neste caso, não se aplica em outra jurisdição, mas ficam garantidas as condições de oferta do local onde foi anunciado, protegendo-se o usuário sobretudo das promoções de vendas que estejam fora do padrão requerido pelo arcabouço legislativo brasileiro, sobretudo do CDC.

É importante observar que a proposta não busca aplicar a legislação nacional a eventos no território estrangeiro. Assim, deixa-se claro, no que toca ao processo de comercialização de serviços, que as regras não são aplicáveis a consumidores que eventualmente adquiram bilhetes aéreos cujo serviço inicie-se no exterior, o que extrapolaria as competências da Agência. Isto porque o transporte aéreo internacional tem a característica de transportar bens e pessoas para diversos Estados soberanos, razão pela qual não é viável querer a aplicação de legislação brasileira a eventos ocorridos em território estrangeiro e que não tenham qualquer elemento de conectividade jurídica com a legislação nacional. Merece ressalva o caso dos sites direcionados a brasileiros, em que, apesar do serviço se executado no exterior, o público alvo se encontra nesse solo pátrio. Na hipótese, igualmente, as condições de comercialização devem respeitar as regras da ANAC.

Por isso que outro ponto relevante a ser observado é o processo de aquisição de bilhetes aéreos em ambientes virtuais (*internet*). Assim, necessário firmar que o local no qual foi celebrado o contrato não se mostra adequado para o estabelecimento de obrigações, restando sim substancial a origem e o destino da viagem, bem como o direcionamento do sítio virtual ao público brasileiro.

Da mesma forma, ressalta-se a importância dos elementos de conexão previstos na presente norma. Estes, em especial no que diz respeito à prestação de assistência material, devem ser fixadas em relação ao local no qual ocorrer o fato, independentemente de onde foi firmado o contrato, dado o alcance territorial das normas regulatórias e a soberania dos Estados Nacionais. Por outro lado, como mencionado em relação às obrigações de caráter informacional da comercialização, os sites das empresas aéreas destinados ao mercado brasileiro devem se sujeitar à legislação brasileira.

Ademais, vale mencionar a classificação dos operadores em nacionais ou estrangeiros. Considera-se operador ou explorador de aeronave (CBA, art. 123):

I - a pessoa jurídica que tem a concessão dos serviços de transporte público regular ou a autorização dos serviços de transporte público não regular, de serviços especializados ou de táxi-aéreo;

II - o proprietário da aeronave ou quem a use diretamente ou através de seus prepostos, quando se tratar de serviços aéreos privados;

III - o fretador que reservou a condução técnica da aeronave, a direção e a autoridade sobre a tripulação;

IV - o arrendatário que adquiriu a condução técnica da aeronave arrendada e a autoridade sobre a tripulação.

As regras para operadores aéreos também nos capítulos V e VI do CBA.

Em síntese, todos os serviços executados a partir do território brasileiro estão sujeitos às normas da ANAC, o que inclui o transporte aéreo doméstico, bem como as viagens internacionais previstas para ter seu início aqui, no caso das situações que neste solo se iniciarem ou ocorrerem (comercialização, atrasos e cancelamentos e franquia e perda de bagagem). Por outro lado, eventuais contingências passadas em outras jurisdições não podem ser alcançadas pela Agência, motivo pelo qual hão de ser dirimidas pelas normas locais.

Ressalva teve de ser feita no caso da comercialização, para os contratos firmados em território nacional e em sítios eletrônicos voltados para brasileiros. Pouca dúvida se tem sobre a incidência das normas de comercialização no caso dos contratos aqui firmados, visto que em tudo se subsumem às normas pátrias. Logo as empresas internacionais devem observar as regras postas quando aqui oferecerem os serviços, inclusive para serviços de transporte de ida-e-volta ou múltiplos destinos, com volta para o Brasil, consubstanciados em um único instrumento contratual.

Dúvida surge, contudo, no caso de serviços que serão executados a partir do território estrangeiro, com destino para o Brasil, que não seriam abrangidos pela norma, no caso das normas de comercialização. Por inspiração da legislação estadunidense, optou-se por eleger os sítios eletrônicos direcionados a brasileiros como fator discriminador para essa dúvida. Desta feita, todos os sites que claramente volta a sua promoção de vendas para o público brasileiro (com opção de língua, sobretudo), deverão observar as regras de comercialização disposta na norma, que abrangem até as disposições sobre alteração e resilição de bilhete, pois seu nicho de captação de clientela elegeram os nossos cidadãos como agentes de consumo de seus serviços.

CAPÍTULO II - DAS OBRIGAÇÕES PRÉVIAS À EXECUÇÃO DO
SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO
Seção II - Do Preço do Serviço

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
<p>Art. 2º. Na oferta dos serviços de transporte aéreo, o transportador poderá determinar livremente o preço a ser pago pelo serviço, bem como as regras e condições específicas de cada contrato, respeitadas as presentes condições gerais de transporte.</p> <p>§1º O transportador deve disponibilizar em seu endereço eletrônico informações completas sobre o conjunto de todos os serviços oferecidos, com as regras e condições aplicáveis.</p> <p>§2º As regras e condições mais relevantes devem ser redigidas de forma a permitir sua imediata e fácil compreensão.</p>		
<p>Art. 3º. O transportador deve oferecer ao menos uma opção de passagem que garanta a restituição do valor total pago pelo passageiro, podendo ser retido até 5% a título multa compensatória.</p>		<p>Art. 6º Durante todas as fases do processo de comercialização dos serviços de transporte aéreo, as empresas deverão apresentar ao consumidor a tarifa expressa em valor único, independentemente do canal de comercialização utilizado, garantindo a possibilidade de comparação direta entre os preços dos serviços disponíveis no mercado.</p>
<p>Art. 4º. A publicidade dos serviços de transporte aéreo deve possibilitar a comparação direta entre preços, com a divulgação do valor final a ser pago pelo adquirente.</p>	<p>Resolução nº 138/2010 –art. 6º.</p>	

O artigo 2º da proposta das CGTA, tem fundamento nos artigos 48 e 49, da Lei nº 11.182/2005, que consagrou os regimes de liberdades de oferta e de tarifas, *in verbis*:

“Art. 48. (VETADO)

§ 1º Fica assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequadas expedidas pela ANAC.

(...)

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

Nesse sentido, a atualização das CGTA reforça não apenas o preceito legal, mas principalmente a dinâmica existente no setor aéreo, cujo fundamento, dentre outros aspectos, está na inexistência de garantia de equilíbrio econômico-financeiro por parte do Estado. Assim, os operadores aéreos ao oferecerem a prestação de serviços de forma livre, assumem todos os riscos do mercado. Isso justifica o fato deles terem liberdade de determinação de preços e de cláusulas contratuais, incluindo, ainda, a liberdade para diferenciar produtos e discriminar a demanda e rotas. Note-se, como ainda se virá a esmiuçar futuramente, que esta liberdade abrange inclusive a estipulação de eventuais multas contratuais, sobretudo impostas no âmbito das conhecidas “promoções de passagens aéreas”.

Entretanto, cabe destacar que estas liberdades não implicam em ausência total de controle. A legislação determina que a ANAC, quando no exercício de suas atribuições, tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência, comunique aos órgãos e entidades competentes para que adotem as devidas providências. Nesse sentido, destaca-se a Resolução nº 140, de 9 de março de 2010, que obriga as empresas a informar mensalmente os preços e as condições das tarifas aplicadas, permitindo que a Agência monitore e fiscalize as condições do mercado, além das obrigações impostas por meio das Condições Gerais de Transporte, como discutido ao longo de todo este documento.

A falta de garantias financeiras para permanecer ou não em determinada rota é o motivo pelo qual não se pode obrigar uma empresa a prestar determinado serviço ou impor o preço que deve cobrar. Assim, para que se mantenha economicamente viável o transporte, os operadores aéreos realizam gerenciamento de receitas (*yield management*). Esse mecanismo traz grandes benefícios tanto aos ofertantes quanto aos consumidores, permitindo que uma parcela maior da sociedade tenha acesso aos serviços de transporte aéreo público (inclusão social).

Os mecanismos de gerenciamento de receitas levam as empresas a estabelecerem preços diferenciados para assentos em um mesmo voo. Com isto, busca atender às diversas características do maior número possível de usuários, incluindo dentre estas características, o valor que estão dispostos a pagar por um assento (venda por perfil de passageiros). Desta forma, os operadores aéreos alcançam maiores níveis de ocupação de suas aeronaves, obtendo rentabilidade, que é o fator que sustenta a oferta do serviço. Entretanto, quanto melhor a oferta, mais garantias podem ser exigidas do operador de que o passageiro realmente virá a viajar na data contratada.

Trata-se, portanto, de um mecanismo de discriminação de preços com base em uma diferenciação de produtos: tarifas mais baratas são associadas a regras tarifárias mais rígidas enquanto tarifas mais elevadas são associadas a regras mais flexíveis. São esses conjuntos de regras diferentes que geram produtos diferentes com preços diferentes. Se isso não fosse permitido, todos os assentos corresponderiam a apenas um produto que, por óbvio, teria um único preço, alcançando uma quantidade menor de usuários dispostos a pagar por transporte aéreo. Seria um equilíbrio pior para empresas aéreas e passageiros (menos receita para uns e menos acesso a serviços para outros).

Em geral, a menor flexibilidade das regras tarifárias é o que permite que a passagem seja vendida a preços menores. A empresa realiza um contrato de transporte com o passageiro (para transportá-lo de uma determinada origem para um certo destino) a um preço menor, cobrando em contrapartida uma maior garantia de que ele estará no voo previsto, penalizando mais a desistência, se ocorrer. As empresas fazem isso para garantir maior previsibilidade para programar seus voos e as vendas de passagens. O objetivo é reduzir as perdas de receita em função da sobra de capacidade nos voos causada

por não comparecimento de passageiros para embarque (*no-show*), resilições ou remarcações.

A perda de receita ocorre porque o passageiro que desiste de cumprir o contrato (não embarca, seja por *no-show* ou alteração do contrato) pode reutilizar o crédito referente à sua passagem, bloqueando um “serviço” que seria vendido a outro usuário (eventualmente até a preço maior, pela menor antecedência da data da viagem, por exemplo), impondo uma perda de receita à empresa. As taxas de resilição, *no-show* e remarcação servem como um incentivo negativo a tais práticas. Considerando a perda que um espaço vazio em uma aeronave gera, esta é uma maneira de a empresa reduzir os riscos desses eventos ocorrerem.

Essa dinâmica funciona da mesma forma no sentido oposto. Quando o passageiro deseja adquirir passagens com condições de alteração do contrato mais flexíveis, é natural que aceite pagar um preço maior por isso, tendo em contrapartida menores taxas de remarcação e resilição do contrato. Com efeito, os contratos de transporte com regras mais flexíveis em geral dispensam o passageiro de pagar essas taxas, permitindo livre alteração ou resilição do contrato de transporte, à conveniência do passageiro.

Portanto, é importante ressaltar que qualquer tentativa de fixação de valores para as taxas de remarcação terá como efeito a redução das possibilidades de gerenciamento tarifário pelas empresas aéreas e, conseqüentemente, da diferenciação de produtos, diminuindo ou extinguindo, portanto, a oferta de passagens mais baratas (aquelas com as regras de remarcação mais rígidas ou mais caras), prejudicando parcela significativa dos usuários.

Conforme este entendimento, fica positivado na proposta das CGTA que a oferta do serviço deverá vincular o preço correspondente com as condições de sua utilização. Assim, devem ficar claras todas as restrições que pendem sobre o serviço ofertado.

Desta forma, dada a variedade de “preço pelo serviço de transporte” e “condições contratuais”, o regulador passa a exigir que os operadores aéreos apresentem ao público em geral um portfólio contendo todos os serviços oferecidos (§1º). Este documento serve para que o cliente possa conhecer a gama de opções que pode ter à sua disposição. A exigência deste documento se fundamenta, em especial, por ter se percebido que grande parte do desconhecimento do passageiro em relação às regras contratuais pode residir na ausência de um documento mais geral com este tipo de informação.

Esta obrigação acrescida às CGTA tem origem na Resolução nº 140, objetivou formar banco de dados para responder às demandas de informações sobre as tarifas aéreas, a maioria proveniente de órgãos públicos e de agências de viagens. Tais demandas decorriam da metodologia de aquisição de passagens aéreas então adotada pela Administração Pública, que consistia na realização de licitação, na qual era declarada vencedora a proposta que oferecesse o maior desconto sobre a tarifa aérea básica (Tarifa Y).

Também eram frequentes as demandas de informações sobre as diferentes regras tarifárias aplicadas pelas empresas aéreas, sob o aspecto de sua legalidade e até mesmo de sua clareza, tendo em vista os códigos adotados pela indústria para a prestação das informações ao adquirente do bilhete de passagem, algumas delas até mesmo em língua estrangeira.

Então, o regulador atuava como mero intermediário de informações, tendo onerados recursos públicos escassos e comprometido o desempenho de outras atividades de interesse público, como a elaboração de estudos de mercado do setor.

Diante deste cenário, optou-se por disciplinar na Resolução ANAC nº 140/2010 dispositivos que assegurassem a disponibilização, a qualquer interessado, das informações sobre as tarifas aéreas domésticas e internacionais vigentes e aquelas já

comercializadas, mediante livre consulta às próprias empresas aéreas, dispensando, assim, o seu registro junto à Agência Reguladora e desonerando-a do papel de intermediária de informações. Assim, a referida norma de transparência passa a compor o texto de atualização das CGTA.

Desta forma, este portfólio deverá estar nos estabelecimentos de vendas de passagens, físicos ou virtuais, próprios e de preposto se deverá apresentar ao consumidor as tarifas comercializadas pela empresa, bem como as vantagens e desvantagens que cada uma agrega.

Mas, como citado anteriormente, uma vez que não há valor nem regra fixa, para que os usuários não tenham dificuldade para compreender as condições contratuais a que estão expostos, é essencial a publicidade dessas condições de forma ostensiva, nos momentos pré e pós-contratual. Assim, o parágrafo terceiro do discutido artigo exige que as regras e condições contratuais que restringem direitos dos usuários devem ser redigidas com destaque, permitindo imediata e fácil compreensão.

Por sua vez, posiciona-se o artigo 3º sugerido para o estabelecimento dos preços de referência para o serviço (comuns) e dois preços com descontos, geralmente acompanhados de condições de utilização do transporte de maneira mais restritiva.

Sobre o tema, importante recuperar as previsões contidas no Código Civil sobre o tema, que determina em seu artigo 740:

Art. 740. O passageiro tem direito a rescindir o contrato de transporte antes de iniciada a viagem, sendo-lhe devida a restituição do valor da passagem, desde que feita a comunicação ao transportador em tempo de ser renegociada.

Tal regra, apesar de dotada de escopo louvável, é de difícil aplicabilidade no caso do transporte aéreo. Em primeiro momento, porque o legislador não estabeleceu o tempo razoável à renegociação. Isso impossibilita ao passageiro a prova de que deu operador aéreo tempo suficiente para que ele renegociasse a passagem. Com isso, não há meios para averiguar se o usuário faz jus ao ressarcimento do valor da passagem. Consta também deste artigo regra que estabelece que em todas as hipóteses de rescisão praticada pelo passageiro, poderá o transportador reter 5% do valor da passagem, a título de multa compensatória, conforme §3º, *in verbis*:

CCB, Art. 740. (...)

§ 3º Nas hipóteses previstas neste artigo, o transportador terá direito de reter até cinco por cento da importância a ser restituída ao passageiro, a título de multa compensatória.

À primeira vista, a arbitrariedade na fixação do referido patamar não encontra respaldo em qualquer justificativa quantitativa ou estudo que demonstre ser suficiente o dito percentual para compensar a mobilização de esforços feitos no preparo do serviço posto à disposição, o que, por si só, torna ilegítimo o patamar estabelecido. Além disso, há que se considerar que a racionalidade por trás da cobrança de multas – por vezes elevadas e suficientes a ultrapassar o patamar de 5% – pela desistência do voo se encontra na necessidade do transportador aéreo assegurar a ocupação do assento ofertado, pois o assento vazio significa uma perda de receita irrecuperável.

Disciplinar em norma a sujeição de todas as bases tarifárias e multas compensatórias ao percentual máximo de 5%, como disposto no Código Civil, implica em custos menos expressivos para a alteração de reservas de assentos promocionais, o que pode elevar significativamente o nível de resilições contratuais e remarcações para essas passagens aéreas. Isso acarretaria na diminuição da previsibilidade do número de passageiros em um voo, que poderia provocar em claro desestímulo à comercialização

dessas tarifas. Desta forma, e considerando que o Código Civil Brasileiro mais do que impor regras de conduta, dita parâmetros na elaboração e regulação de normas, permitindo a evolução hermenêutica, entende-se que tal inciso não deve ser considerado em sua literalidade, mas sim na sua dimensão principiológica, uma vez que não coaduna com o cenário do serviço comercial da aviação civil.

No entanto, o regulador, ciente das peculiaridades do serviço de transporte aéreo, do regime de liberdade tarifária e do direito contratual pela liberdade de contratar, traz à baila base tarifária que atenda os preceitos do Código Civil, deixando a cargo do passageiro a escolha do preço e condições que melhor lhe atenda. Essa escolha não só garante uma diferenciação nos serviços ofertados, mas ainda atende a matriz principiológica disposta no CCB. Vide proposta:

Art. 3º O transportador deve oferecer ao menos uma opção de passagem que garanta a restituição do valor total pago pelo passageiro, podendo ser retido até 5% a título multa compensatória.

Por fim, o bloco da oferta do serviço deve ter em si compreendido dispositivo que assegure o direito de comparação de preços. Mantendo-se a lógica adotada no artigo 6º da Resolução nº 138, o conceito exposto visa a impor a transparência do preço final dos serviços de transporte, de forma que os consumidores possam confrontar as ofertas em diferentes operadores aéreos. Nesse sentido, indica-se a seguinte redação:

Art. 4º A publicidade dos serviços de transporte aéreo deve possibilitar a comparação direta entre preços, com a divulgação do valor final a ser pago pelo adquirente.

Como se observa, o serviço poderá ser visualizado a partir de seu preço final, sem a adição de serviços dissociáveis (como é o caso de assento conforto ou alimentação), o que permite a precificação do transporte em si. A partir deste patamar, viabiliza-se a comparabilidade, que poderá incentivar até a competitividade entre diferentes empresas aéreas, por determinados nichos de mercado.

**CAPÍTULO II - DAS OBRIGAÇÕES PRÉVIAS À EXECUÇÃO DO
SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO
Seção II - Do Preço do Serviço**

Proposta para nova CGTA	Referência da norma originária	Legislação Atual Texto da norma originária
<p>Art. 5º. No processo de compra da passagem, antes de efetuado o pagamento pelos serviços e a partir da escolha da origem, do destino e da data de viagem, o transportador e seus prepostos devem prestar ao usuário as seguintes informações:</p>	<p>Portaria nº 676/2000 - art. 75.</p>	<p>Art. 75. Quando da aquisição do bilhete de passagem ou frete, o usuário deverá ser instruído pelos transportadores, seus prepostos, agentes gerais, agentes de viagem e carga acerca dos direitos e deveres que lhe são atribuídos por esta Portaria.</p>
	<p>Portaria nº 676/2000 - Art. 75, par. único</p>	<p>Parágrafo único. As empresas de transporte aéreo deverão assegurar o conhecimento necessário desta regulamentação aos seus prepostos, agentes gerais, agentes de viagem e de carga, de modo a habilitá-los a esclarecer dúvidas questionadas pelos usuários.</p>
<p>I – o valor total a ser pago em moeda nacional;</p>	<p>Resolução nº 138/2010 - art. 6º.</p>	<p>Art. 6º Durante todas as fases do processo de comercialização dos serviços de transporte aéreo, as empresas deverão apresentar ao consumidor a tarifa expressa em valor único, independentemente do canal de comercialização utilizado, garantindo a possibilidade de comparação direta entre os preços dos serviços disponíveis no mercado.</p>
<p>II – as regras de remarcação, reembolso e não apresentação para o embarque (<i>no show</i>), com suas eventuais penalidades;</p>	-	-
<p>III – tempo de escala ou conexão e eventual troca de aeroportos;</p>	-	-
<p>IV – regras de franquia de bagagem despachada e valores cobrados por excesso.</p>	-	-
<p>§1º O transportador poderá oferecer preços diferenciados conforme o canal de vendas utilizado pelo adquirente, observada a regra do inciso I do <i>caput</i>.</p>		
<p>§2º É vedada a cobrança por qualquer serviço ou produto opcional que não tenha sido ativamente solicitado pelo usuário.</p>		

Proposta para nova CGTA	Referência da norma originária	Legislação Atual Texto da norma originária
§3º As informações de que tratam este artigo devem ser disponibilizadas em língua portuguesa, de maneira clara e objetiva.	Resolução n° 140/2010 – art. 4º, §3º.	Art. 4º, §3º Fica assegurado ao passageiro o direito de receber, das empresas aéreas e de seus prepostos, informações claras, objetivas e em língua portuguesa que permitam a adequada compreensão das condições de aplicação da base tarifária correspondente ao contrato de transporte aéreo.

O artigo 5º da proposta das novas CGTA aborda o direito da informação. Este direito é apresentado na Portaria nº 676/00, mas o novo normativo propõe ampliação deste conceito, com base na necessidade de tutela do consumidor, prevista no art. 6º do Código de Defesa do Consumidor. Este artigo do CDC tem como objetivo propiciar o equilíbrio e harmonia nas relações de consumo. E, dentre eles, destaca-se o inciso III, que trata do direito da informação.

III – o direito à informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre riscos que apresentem.

O direito da informação, nos moldes propostos para o novo normativo das CGTA é similar ao texto vigente na Resolução nº 140/10, art. 4º, §3º, porém com interessante modificação. Neste último normativo, é descrito:

art. 4º, §3º - Fica assegurado ao passageiro o direito de receber, das empresas aéreas e de seus prepostos, informações claras (...)

Enquanto que na nova proposta legal, descreve-se:

Art. 3º O operador aéreo e seus prepostos têm o dever de prestar, antes de efetuado o pagamento pelos serviços, informações claras (...)

Com efeito, o regulador apresenta, com essa modificação textual, maior assertividade ao comando, impondo clareza e explicitação sob a responsabilidade do operador e seus prepostos com relação ao direito de informação do consumidor.

Retomando ao texto da Resolução nº 140/2010, é necessário esclarecer que seu principal objetivo é o de dotar a Agência de informações úteis ao acompanhamento das tarifas aéreas domésticas e internacionais comercializadas pelas empresas brasileiras e estrangeiras que operam voos de passageiros com origem no Brasil. Ela revogou a Portaria DAC nº 447/DGAC/2004, que obrigava as empresas aéreas a registrarem os valores de todas as suas tarifas e, para aquelas consideradas promocionais, também as condições de aplicação, entre outras informações.

Art. 5º Como regra geral, as empresas de transporte aéreo regular deverão registrar no DAC, para fins de monitoramento, os valores de suas tarifas, no máximo até o 5º dia útil após a data de início de sua aplicação.

Parágrafo único. Para tarifas promocionais de passageiros cujos valores sejam inferiores a 35% (trinta e cinco por cento) da Tarifa de Referência, calculada com base nos Índices Tarifários de Referência a que se refere o artigo 4º. desta Portaria, o registro de que trata o caput deste artigo deverá ser feito junto ao DAC com uma antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis em relação à data prevista para o início de sua vigência. Nessa hipótese,

o registro de cada tarifa promocional deverá ser instruído com, no mínimo, as seguintes informações: valor da tarifa, vôos e trechos em que será aplicável, condições de aplicação (regras e restrições), período de validade, quantidade de assentos a ser disponibilizada por vôo, e outras informações consideradas relevantes para a análise do registro por parte do DAC.

Assim, a ANAC recebia diversas demandas de informações sobre as tarifas aéreas, a maioria proveniente de órgãos públicos e de agências de viagens. Tais demandas eram decorrentes da metodologia de aquisição de passagens aéreas então adotada pela Administração Pública, que consistia na realização de licitação, em que era declarada vencedora a proposta que oferecesse o maior desconto sobre a tarifa aérea básica (Tarifa Y).

Também eram frequentes as demandas de informações sobre as diferentes regras tarifárias aplicadas pelas empresas aéreas, sob o aspecto de sua legalidade e até mesmo de sua clareza, tendo em vista os códigos adotados pela indústria para a prestação das informações ao adquirente do bilhete de passagem, algumas delas até mesmo em língua estrangeira.

Então, o regulador atuava como mero intermediário de informações, tendo onerados recursos humanos públicos escassos e comprometido o desempenho de outras atividades de interesse público, como a elaboração de estudos de mercado do setor.

Diante deste cenário, optou-se por colocar na Resolução ANAC nº 140/2010 dispositivos que assegurassem a disponibilização, a qualquer interessado, das informações sobre as tarifas aéreas domésticas e internacionais vigentes e aquelas já comercializadas, mediante livre consulta às próprias empresas aéreas. Criou-se, desta forma, um banco de dados público, o que permitiu dispensar o registro de tarifas junto à Agência Reguladora e desonerando-a do papel de intermediária de informações.

Desde então, estas informações sobre o valor e sobre as correspondentes condições de aplicação das tarifas aéreas devem ser prestadas de forma clara e em língua portuguesa, para voos com origem no país, tendo em vista que nos acordos de serviços aéreos firmados pelo Brasil normalmente deve ser observada a regra tarifária do país de origem do voo. O dispositivo foi também incorporado as Condições Gerais de Transporte com o objetivo de dar capilaridade do conhecimento aos usuários sobre este direito, sem revogação do texto da Resolução nº 140 (que foca nas informações dos operadores aéreos para a ANAC).

Também é relevante esclarecer que este dispositivo auxilia a concretude do dever de boa-fé objetiva disposto no Código Civil Brasileiro (cf. art. 422), por estabelecer padrão de comportamento a ser assumido pelos operadores aéreo e seus prepostos. Isto corrobora para tornar a relação de consumo mais equilibrada e transparente.

Sobre as informações, o texto destaca três características fundamentais para que o usuário possa realmente conhecer o produto que pretende adquirir. Dispõe: as informações devem ser prestadas de maneira clara, objetiva e em língua portuguesa. Essa regra restou pontuada no §3º do art. 5º da proposta.

Assim, espera-se que todo o texto ou propaganda dos serviços de transporte aéreo, em sentido amplo, que sejam veiculados pelos operadores e seus prepostos aos usuários permitam sempre imediata e fácil compreensão. Neste caso, dá-se destaque a operadores nacionais e estrangeiros que obrigatoriamente precisam apresentar em seus sítios eletrônicos ou quaisquer outros canais de comunicação todas as suas informações em Língua Portuguesa, sem prejuízo de acrescentar informações em outros idiomas.

Outro ponto enfatizado na Resolução nº 140 agora reiterada nas CGTA, é para as condições de aplicação da base tarifária correspondente ao contrato de transporte aéreo. Isto porque o gerenciamento de valores das tarifas não é para o usuário leigo um conceito

de tão simples compreensão. Inúmeras manifestações recebidas pela ANAC demonstram a dificuldade dos consumidores para compreender as diferentes bases tarifárias de um mesmo voo, sendo que todos se alocam em assentos similares, na maioria dos casos. A justificativa dos bilhetes comercializados com preços tão distintos não é trivial e perpassa por todo o sistema de gerenciamento de receitas típico do negócio transporte aéreo. Daí a opção do regulador por enfatizar o exposto nos incisos I e II do discutido artigo, sendo, neste último reforçado o apelo para esclarecer ao usuário, com minúcias, as condições contratuais (sobretudo as restritivas), com destaque para as regras de remarcação, reembolso e não apresentação para o embarque (*no show*), com suas eventuais penalidades.

Mas, como pode ser observado no novo texto da norma, o conceito apresentado na Resolução nº 140 foi bastante ampliado, com a incorporação do direito da informação, que segue a matriz principiológica do CDC. E, diferente das normas anteriores (Resolução nº 138 e Portaria nº 676), ela ainda lista os elementos caracterizadores do serviço e, sobretudo, as eventuais penalidades contratuais que devem ser claramente apresentados aos compradores antes de efetuado o pagamento do bilhete aéreo, como tratado anteriormente. Esta lista, dá objetividade ao princípio da transparência que deve ser priorizado nos contratos de transporte aéreo. São destacadas como informações prioritárias os seguintes itens:

- a) *I - valor total a ser pago em moeda nacional* - este tópico trata do valor a ser pago pelos usuários em razão da prestação dos serviços aéreos. Ela tem origem basicamente na Resolução nº 138/10, norma que versa sobre a comercialização e as características do bilhete de passagem. Ele teve como objetivo garantir, entre outras prerrogativas, a certeza do preço de compra do serviço ao usuário, conforme anunciado. A essência da Resolução nº 138/10 foi mantida, sendo a principal delas a exigência de apresentação de único valor que represente o total a ser pago em todas as fases de comercialização do bilhete. A diferença na nova proposta começa ao apresentar o momento que deve o valor total ser apresentado, isto é, *a partir da escolha da origem, do destino e da data de viagem*. Com isto, o usuário não é surpreendido no final da compra com cobranças complementares. Isso exige do operador aéreo maior transparência na apresentação do seu serviço e facilita ao usuário comparar preços de operadores diversos.

Assim, fica positivado que o operador aéreo ou seus prepostos devem oferecer ao consumidor, antes da venda do bilhete, acesso amplo e irrestrito aos valores totais, em moeda nacional referentes a todos os serviços denominados indissociáveis, isto é, a aqueles sem os quais não é possível a realização do serviço de transporte aéreo. Este item tem como referência o art. 6º, da Resolução nº 138/10 que exige a obrigação das empresas aéreas apresentarem valor único para os bilhetes aéreos, como objetivo facilitar ao consumidor a comparação de preços disponíveis no mercado. O exemplo tradicional de valor indissociável é o do combustível. Isto porque durante algum tempo este valor foi destacado no preço do bilhete aéreo, em razão de sua variação de preços, em especial no fim dos anos 90, dada as oscilações das cotações do petróleo no mercado internacional. Assim, para responder de forma mais ágil a essa volatilidade e não incorrer em sucessivas alterações de suas bases tarifárias, as empresas passaram a cobrar esses custos à parte no bilhete de passagem. No entanto, hoje se entende que esta variação é risco

próprio da atividade econômica, portanto não pode ser cobrado de modo destacado pelos operadores aéreos.

- b) *as regras de remarcação, reembolso e não apresentação para o embarque (no show), e eventuais penalidades contratuais previstas* – este inciso tem respaldo nas regras de transparência da oferta de serviços estabelecidas no CDC, que dispõe não apenas um direito do usuário de serviço, mas ainda um dever do prestador que é o de informar ao usuário, de maneira clara e adequada, todas as características e riscos sobre o seu produto ou serviço.
- c) *tempo de escala ou conexão e eventual troca de aeroportos* - Informação disponível para permitir conhecimento mais preciso do serviço a ser usufruído pelo passageiro. Em longas distâncias, um menor tempo de escala pode fazer muita diferença para o transportado.
- d) *regras de franquia de bagagem despachada e valores cobrados por excesso* - destaque à mudança na legislação com o fim das franquias obrigatórias e das regras rígidas para bagagens especiais.

Foi também acrescido no texto do artigo 5º a informação "antes de efetuado o pagamento dos serviços". Isto, corrobora o conceito previsto no Código de Defesa do Consumidor segundo o qual se deve dar ênfase na apresentação prévia dos elementos caracterizadores do serviço, permitindo transparência na relação de consumo. Sobre esta questão, cabe acrescentar que na 6ª Conferência do Painel de Regulação do Transporte Aéreo, organizada pela Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), aprovado pelo 38ª Sessão da Assembleia da ICAO (A38), a Secretaria apresentou uma proposta de um conjunto de alto nível, não vinculativo, princípios fundamentais não-prescritivas em defesa do consumidor, para utilização como orientação política dos Estados-Membros. Deste documento consta que são princípios a serem observados antes do voo:

2.1 Reconhecendo a variedade de produtos de transporte aéreo no mercado, os passageiros devem ter acesso à informação sobre seus direitos e uma orientação clara sobre o que as proteções legais são aplicáveis em sua situação específica, incluindo a assistência material, por exemplo, em caso de interrupção do serviço.

2.2 Os passageiros devem ter acesso claro e transparente a todas as informações pertinentes sobre as características do produto de transporte aéreo que está sendo adquirido, inclusive:

- a) preço total, incluindo a tarifa aérea aplicável, impostos, taxas, sobre taxas e taxas, antes da compra de um bilhete;*
- b) as condições gerais aplicáveis à tarifa; e*
- c) a identificação da companhia aérea que efetuará o voo, tão logo essa informação esteja disponível, além de todas as alterações ocorridas no contrato de transporte com a possível brevidade*

O §1º do artigo em discussão traz a liberdade para cobrança diferenciada conforme o canal de venda, desde que o consumidor seja avisado disso. Neste ponto, é importante esclarecer o entendimento que, diferentemente do adicional de combustível, a comercialização do bilhete não compõe item indissociável do serviço básico, mas sim fator de conforto para o cliente, motivo pelo qual se justifica sua cobrança apartada, desde que um meio de comunicação seja assegurado ao passageiro.

Vale lembrar que anteriormente a ANAC apresentou o entendimento de que a indissociabilidade seria inerente apenas a um canal de venda, na maioria dos casos feito por meio da internet, nos sítios eletrônicos das próprias empresas. Nesta lógica, permite-se a cobrança à parte pelo uso dos demais canais de comercialização, tais como lojas do operador aéreo e seus *call centers* ou agentes de viagem.

Por fim, o §2º do artigo em análise veda a cobrança por qualquer serviço ou produto opcional que não tenha sido ativamente solicitado pelo usuário em qualquer fase de venda. Isso tenta coibir típica prática enganosa e abusiva contra consumidores. Esta é a regra chamada de *opt-in* e *opt-out*. Estes termos são comumente usados por empresas de marketing e designam regras de envio de mensagens. O usuário marca uma caixa de mensagem (*opt-in*) concordando com o recebimento das mensagens. Caso não marque (*opt-out*) indica que não aceita receber as mensagens. Este conceito foi ampliado para vendas de produtos via *internet*, dentre eles para vendas de bilhetes aéreos. Assim, para serem incluídos na compra do bilhete aéreo valores referentes a produtos ou serviços dissociáveis da prestação de transporte, o usuário precisa marcar a caixa de mensagem, expressando, prévia e explicitamente que aceita a compra.

A norma foi criada com o intuito de coibir as empresas de apresentar valores, tendo o usuário que desmarcar a opção. Ela se inspira na boa prática regulatória disposta no Capítulo 14, do Código de Regulações Federais dos Estados Unidos, Parte 253, do Departamento de Transportes dos Estados Unidos (USDOT, sigla em inglês), que em 2011 estabeleceu padrões mínimos de proteção aos consumidores de transporte aéreo e legislou pela proibição da participação passiva do consumidor em relação a compra de produtos e serviços acessórios ao bilhete de passagem aérea.

**CAPÍTULO II - DAS OBRIGAÇÕES PRÉVIAS À EXECUÇÃO DO
SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO
Seção III - Do Bilhete de Passagem**

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 6º. O bilhete de passagem representa o comprovante da aquisição do serviço, devendo ser entregue ao passageiro em meio físico ou eletrônico, contendo as seguintes informações, além do disposto no art. 5º:	Resolução nº 138/2010 – art. 8º.	Art. 8º O bilhete de passagem deverá conter, no mínimo, as seguintes informações, independentemente de sua forma de emissão:
I – nome e sobrenome do passageiro;		I - nome e sobrenome do passageiro;
II – nome do emissor do bilhete, denominado transportador contratual;		II - nome da empresa aérea emissora;
III – nome dos transportadores aéreos que realizarão o transporte, denominados transportadores de fato, se distinto do emissor;		XIII - identificação do transportador que efetivamente realizará o voo, nos casos de voo compartilhado (“code sharing”);
IV – data de emissão		VI - classe de serviço, base tarifária ou outro dado que identifique o tipo de transporte;
V – horário e data da viagem, quando aplicável;		V - horário e data do serviço a ser prestado, salvo nos casos em que a aquisição do bilhete não estiver atrelada a uma data específica para prestação do serviço, que poderá ser escolhida pelo passageiro de acordo com regras estabelecidas pelo transportador emissor do bilhete;
VI – classe de serviço;		VII - valor da tarifa do serviço de transporte aéreo em moeda corrente nacional;
VII – procedimentos e requisitos estabelecidos pelo transportador aéreo para despacho de passageiros (<i>check-in</i>), de bagagens e para embarque; e		VIII - valores individualizados relativos ao pagamento das taxas governamentais, impostos, tarifas aeroportuárias ou de qualquer outro valor que apresente característica de repasse a entes governamentais;
VIII – valores relativos ao pagamento tributos e tarifas aeroportuárias.		

O CBA, nos termos do art. 227, ainda guarda a lógica de um bilhete aéreo no qual não se identificava nem o passageiro, tampouco a data em que se daria a sua viagem. Essa dinâmica foi refletida na Portaria nº 676/GC-5/2000.

Com a reformulação do sistema, ditada sobretudo pela liberdade tarifária, a matéria teve de ser regulamentada pela ANAC por meio da Resolução nº 138. Nesta norma o bilhete é tratado como uma espécie de contrato individual, como discutido na art. 5º, deste documento.

Na referida Resolução se buscou reconhecer mecanismos financeiros voltados a otimizar o sistema de vendas de serviços de transportes, como o gerenciamento de receitas, conforme tratado na discussão do artigo 2º deste documento. Identificando-se também novas necessidades dos usuários, que precisavam de maiores informações prévias (em vista da divisão do risco de precibilidade do serviço, realizada no caso do cancelamento e alteração de bilhetes promocionais), passou-se a exigir que os operadores aéreos apresentassem aos usuários, no corpo do bilhete aéreo, a *classe de serviço, base tarifária, regras tarifárias e restrições quanto à utilização do bilhete de passagem, franquia de bagagem*, dentre outros. Cumpre notar que tais informações são essenciais para dotar de legalidade o mecanismo de oferecimento de passagens mais baratas com maiores restrições de cancelamento e troca, em vista do comando do art. 54, §4º do CDC.

A Resolução nº 138 passou a exigir, ainda, que conste do bilhete de passagem, procedimentos e requisitos para embarque estabelecidos pelo transportador, de acordo com a natureza do voo. Com todas estas exigências, o bilhete de passagem tornou-se muito complexo, com uma série de regras e portanto muito mais com características de contrato do que como guia para o voo. Seguindo esta tendência, o bilhete continua robustecido, mas com um rol de informações mais direcionado às carências diretas dos passageiros.

Inclusive, atento ao fato de que o adquirente do bilhete não necessariamente será a pessoa que irá viajar, o regulador cuidou de deixar positivado que este documento *deverá ser entregue ao passageiro em meio físico ou encaminhado por meio eletrônico*. Desta forma, via de regra, o adquirente poderá indicar o passageiro que irá receber o serviço, sem que isso prejudique seus direitos de crédito, caso a prestação não se execute. Esta imposição, tem como finalidade resguardar o passageiro de, por algum motivo, não ter acesso ao bilhete e isso lhe causar algum tipo de transtorno.

Em relação aos incisos do artigo em pauta, há destaque para as informações que devem estar contidas no bilhete de passagem:

a) *nome e sobrenome do passageiro* - condição essencial para identificação do passageiro, inclusive no caso de voos internacionais. Importante, como se explanará a seguir, que isso seja acompanhado do registro do passageiro nos cadastros da empresa aérea, o que permitirá eventual correção de nome, se for o caso.

b) *nome do emissor do bilhete, denominado transportador contratual* - neste artigo foi modificada a expressão “empresa aérea”, contida no art. 8º da Resolução 138/10, por “transportador contratual”. Tal modificação foi feita para se adotar termo técnico mais adequado e manter a padronização da linguagem em toda a norma. Além disso, visa-se identificar tanto o prestador de serviço que promove a venda como aquele que realiza o transporte, para delimitar suas responsabilidades ou determinar solidariedade, quando for o caso.

c) *nome dos transportadores aéreos que realizarão o transporte, denominado transportador de fato, se distinto do emissor* - este inciso tem

como finalidade a ampliação das informações do bilhete de passagem, para o caso de transporte por mais de um operador. Isso se mostra necessário para o correto direcionamento do passageiro no aeroporto e responsabilização do operador em caso de atraso, cancelamento ou preterição.

d) *data da emissão* - este item é relevante no caso de bilhetes emitido sem data para execução da viagem, uma vez que o CBA prevê que o bilhete tem validade de um ano a partir da data de emissão (art. 228).

e) *horário e data da viagem, quando aplicável* - este inciso é aplicável aos bilhetes adquiridos com data previamente acordada para execução do contrato, que compõe a esmagadora maioria das hipóteses de serviço hoje prestados.

f) *classe de serviço* - via de regra os operadores aéreos oferecem, principalmente em voos internacionais, distintos tipos de classes de serviços: econômica, executiva, primeira classe, e alguns ainda disponibilizam a classe econômica flexível. Desta forma, caso seja feita pelos operadores distinção de classes para os serviços prestados é necessária a apresentação desta informação com clareza no bilhete.

g) *procedimentos e requisitos estabelecidos pelo transportador aéreo para despacho de passageiros (check-in), de bagagens e para embarque* - na Resolução nº 138 se dispõe que no bilhete aéreo fossem informadas as regras para embarque dos passageiros. Agora além destas, solicita-se ainda que sejam apresentados os procedimentos e requisitos estabelecidos pelo operador aéreo para despacho de passageiros e bagagens, em especial os documentos exigidos para tanto, além do embarque. Sobre este item interessante observar que as regras e os requisitos a serem especificadas pelos operadores, não são estabelecidos livremente, uma vez que precisam levar em conta toda a legislação que envolva os temas em pauta.

h) *valores relativos ao pagamento tributos e tarifas aeroportuárias* - reforçando o dever de transparência, que permeia a revisão das CGTA, o referido inciso busca indicar ao agente que comercializa o serviço que o consumidor há de ter conhecimento de todos os custos e repasses que giram em torno do transporte. Quanto mais transparente a abertura realizada no valor do serviço, melhor para o transportado e para o mercado.

CAPÍTULO II - DAS OBRIGAÇÕES PRÉVIAS À EXECUÇÃO DO
SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO
Seção III - Do Bilhete de Passagem

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 7º. Nos casos em que o transportador emitir bilhete de passagem sem data pré-definida para utilização, o bilhete terá a validade de um ano, contado a partir de sua emissão.		

O artigo 7º da proposta apresenta uma aparente modificação no processo de comercialização dos bilhetes aéreos, uma vez que afirma ser possível a venda de bilhetes com ou sem data marcada. Ocorre que, esta não é uma inovação do regulador e sim uma forma de regulamentar os artigos 227 e 228, do CBA, que preveem:

*Art. 227. No transporte de pessoas, o transportador é obrigado a entregar o respectivo bilhete individual ou coletivo de passagem, **que deverá indicar o lugar e a data da emissão**, os pontos de partida e destino, assim como o nome dos transportadores.*

Art. 228. O bilhete de passagem terá a validade de 1 (um) ano, a partir da data de sua emissão.

O artigo 227, concebido num contexto em que o bilhete de passagem detinha contornos de carta de crédito ao portador, não previu no rol de informações do bilhete aéreo o dever de constar a data de execução o voo contratado, mas apenas a data da emissão do bilhete. Isso porque, considerando uma realidade em que o bilhete poderia ser livremente transferido e ter alterada a data da sua utilização, somente fazia sentido regular o direito de modificação da viagem, que deveria ocorrer em um ano da emissão do bilhete. Desta forma, o usuário ficaria livre para marcar seu assento quando tivesse interesse. Para restringir o lapso temporal de utilização deste bilhete o artigo 228 preconiza a perecibilidade deste em um ano.

Outro ponto da norma, no art. 302, aparece as expressões “bilhete marcado” e “reserva confirmada”, imputando ao operador aéreo a obrigatoriedade de transportar o passageiro que possua um destes.

III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:

(...)

p) deixar de transportar passageiro com bilhete marcado ou com reserva confirmada ou, de qualquer forma, descumprir o contrato de transporte;

Ora, dada a existência notória do bilhete marcado e da reserva confirmada, *a contrario sensu* e conforme os dispositivos anteriormente mencionados, deve-se admitir que CBA previu também o bilhete não marcado e a reserva não confirmada. Para melhor compreensão deste documento e procedimento, importante realizar incursão histórica nas normas relativas às Condições Gerais de Transporte. Contudo, essa sistemática já não condiz com as práticas de mercado atualmente adotadas e, por isso, demanda um olhar cuidadoso do regulador ao tratar dessa matéria.

Esta forma de comercialização de bilhetes sem data de utilização está presente desde a Portaria nº 170/1948, primeira referente às Condições Gerais de Transporte, que já trazia a afirmação de que o *bilhete de passagem terá a validade de 1 (um) ano, a partir da data de sua emissão*.

Nas Portarias nº 82-GS5/1961 e 501-GM5/1961, o bilhete é emitido sem data, mas há exigência de que a data do primeiro voo seja marcada em até trinta dias da emissão do bilhete. A validade do bilhete é de um ano, apenas nos voos domésticos, os internacionais devem respeitar convenções e resoluções entre países:

Art. 1º No transporte de passageiros, o transportador deverá entregar ao passageiro o respectivo bilhete de passagem, o qual indicará:

- a) nome do passageiro;*
- b) nome e domicílio do transportador;*
- c) ponto de partida e ponto de destino;*
- d) preço da passagem;*
- e) lugar e data da emissão;*
- f) data do primeiro vôo nele previsto;*

(...)

§2º O intervalo entre a data da emissão do bilhete de passagem e a data do primeiro vôo nele previsto não poderá ser superior a 30 dias.

§3º O bilhete de passagem, como contrato de transporte, no serviço doméstico, terá a validade de um ano, a contar da sua data de emissão, observando-se nos serviços internacionais, as convenções entre os transportadores ou as resoluções entre eles a adotadas.

Na Portaria nº 50-GS5/1975, a regra referente a obrigatoriedade de apresentação de data do primeiro voo em no máximo trinta dias foi excluída, voltando ao estágio inicial de bilhetes com datas totalmente abertas. O prazo dos bilhetes internacionais antes estabelecidos em acordos entre os países, também deixa de existir, vigorando o prazo de um ano.

Art. 1º No transporte de pessoas, o transportador deverá entregar ao passageiro o respectivo bilhete de passagem, o qual indicará:

- a) nome do passageiro;*
- b) nome e domicílio do transportador;*
- c) ponto de partida e ponto de destino;*
- d) preço da passagem;*
- e) lugar e data da emissão;*
- f) classe tarifária*

(...)

§2º O bilhete de passagem, como contrato de transporte, terá a validade de um ano, a contar da sua data de emissão. Quando emitido contra Ordem de Passagem, a validade do bilhete será de um ano, a contar da data de emissão da referida ordem.

Assim, é possível compreender o processo de comercialização vigente à época de elaboração do CBA. Por sua vez, as Portarias nº 957-GS5/1989 e nº 676-GSM/2000, publicadas posteriormente ao CBA, impõe obrigação de disponibilização de maior quantidade de informações no bilhete aéreo, mas sem inovação maior no detalhamento sobre essa possibilidade de vendas de bilhetes com ou sem data marcada.

Portaria nº 957-GS5

Art. 1º O bilhete de passagem constitui a prova do contrato de transporte.

Parágrafo Único – A falta, irregularidade ou perda do bilhete de passagem não prejudica a existência e eficácia do contrato, dentro do seu prazo de validade.

Art. 2º O bilhete de passagem deverá conter os seguintes elementos:

No transporte de pessoas, o transportador deverá entregar ao passageiro o respectivo bilhete de passagem, o qual indicará:

- a) nome do passageiro;*
- b) nome e domicílio do transportador;*
- c) lugar e data da emissão;*
- d) origem e destino da viagem;*

e) classe de serviço, base tarifária ou outro dado que identifique o tipo de transporte;

f) valor da tarifa de passagem, da taxa de câmbio, quando aplicável, da tarifa de embarque quando for o caso, e o preço total cobrado ao usuário;

g) nome ou sigla do transportador sucessivo quando for o caso;

h) os direitos dos passageiros e os limites de reparação dos danos em casos de acidentes; e

i) a forma de pagamento.

(...)

§2º No transporte de pessoas com tarifa especial para grupo, e nas viagens de fretamento, o bilhete individual poderá ser substituído por um bilhete de passagem coletivo – “Master-ticket” – anexando-se a cada cupom de voo a lista com identificação nominal dos passageiros.

(...)

Art. 7º - É de 01 (um) ano o prazo de validade do bilhete de passagem, contado da data de sua emissão. Quando emitido contra Ordem de Passagem, a validade do bilhete será de um ano, a contar da data de emissão da referida ordem.

Essa norma deixava claro que o portador do bilhete detinha um direito de transporte pessoal perante o operador aéreo. Assim, seu portador poderia gozar dele na data que mais lhe aprouvesse, desde que dentro do prazo estabelecido a partir da emissão deste título. Assim, o bilhete, materializado em uma mera cédula, representa um contrato tão complexo e com tantas obrigações das partes. Fato que merece destaque, dada a precariedade deste documento em face a sua complexidade.

A seguir, veio a Portaria nº 676/GC-5/2000. Esta atualizou as regras do transporte aéreo para a época, que ainda não considerava bilhetes com datas marcadas. Entretanto, já previa a possibilidade de descontos nas passagens aéreas:

Art. 2º O bilhete de passagem é pessoal e intransferível.

(...)

Art. 4º O bilhete de passagem deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

a) nome do passageiro;

b) nome e domicílio do transportador;

c) lugar e data da emissão;

d) origem e destino da viagem;

e) classe de serviço, base tarifária ou outro dado que identifique o tipo de transporte;

f) valor da tarifa de passagem, da taxa de câmbio, quando aplicável, da tarifa de embarque, quando for o caso, e o valor total cobrado do usuário;

g) restrições quanto à utilização do bilhete, quando for o caso;

h) franquias de bagagem; disposto neste artigo;

i) a sigla e o nome do transportador que efetivamente realizará o voo, nos casos de voo compartilhado ("code sharing");

j) nome e sigla do transportador sucessivo, quando for o caso;

l) os direitos dos passageiros e os limites de reparação de danos em casos de acidentes;

m) a forma de pagamento;

n) o prazo de validade da tarifa.

(...)

§ 2º Poderá ser adotado o bilhete eletrônico (compra via internet), desde que fique assegurada ao usuário a prestação das informações especificadas no 'caput' deste artigo.

§ 3º No transporte de pessoas com tarifa especial para grupos e nas viagens de fretamento, o bilhete individual poderá ser substituído por bilhete de passagem coletivo ("master ticket"), anexando-se cada cupom de voo à lista dos passageiros.

§ 4º No transporte de pessoas nos vôos "charter" dos tipos IT (vinculados a pacote terrestre) e NLT (sem vinculação a pacote terrestre), deverá ser emitido bilhete de passagem individual "correspondente à parte aérea, contendo, pelo menos, as informações especificadas nos itens a, c, d, f, g, h e l do "caput" deste artigo.

Art. 5º O prazo de validade do bilhete de passagem é de 1 (um) ano, a contar da data de sua emissão, observadas as condições de aplicação da tarifa empregada.

No entanto, como acima indicado, a prática que vige atualmente no mercado é de venda de bilhetes com data previamente marcada, para a maioria expressiva dos assentos comercializados. Esta prática passou a ser mais utilizada com o advento da liberdade tarifária. Isto ocorreu porque a forma tradicional de venda à época, isto é, sem data previamente marcada, exigia dos operadores complexa gestão do risco financeiros, pois inexistia a certeza em relação ao momento em que o bilhete seria utilizado. A nova dinâmica do mercado levou os *players* a buscar formas de minimizar os impactos de tal risco, por meio do gerenciamento de receitas, tratado na discussão do artigo 4º o que permitiu, essencialmente, ofertas direcionadas do serviço para clientes dispostos a pagar menor tarifa em troca de menos privilégios durante o transporte e das cláusulas contratuais no caso de alteração ou não utilização do serviço.

Assim, a legislação vigente passou a ser obsoleta em relação à prática vigente no mercado e os artigos 227 e 228, do CBA, acima transcritos, de difícil aplicação. Com isto, inúmeras queixas de usuários têm chegado à ANAC, corroborada por entendimento de órgãos de defesa do consumidor, do Ministério Público ou outras entidades do gênero, questionando sobre a aplicação destes artigos, em especial quando da comercialização de bilhetes chamados promocionais. Alega-se que retiraria dos usuários o direito de utilização dos bilhetes no prazo de um ano, sem incidência de multas ou outras penalidades contratuais, mesmo após a publicação da Resolução nº 138, que atualizou a Portaria nº 676-GSM/2000, que previu:

Art. 8º O bilhete de passagem deverá conter, no mínimo, as seguintes informações, independentemente de sua forma de emissão:

I - nome e sobrenome do passageiro;

II - nome da empresa aérea emissora;

III - lugar e data da emissão;

IV - itinerário da viagem;

V - horário e data do serviço a ser prestado, salvo nos casos em que a aquisição do bilhete não estiver atrelada a uma data específica para prestação do serviço, que poderá ser escolhida pelo passageiro de acordo com regras estabelecidas pelo transportador emissor do bilhete.

Desta forma, optou o regulador, nesta atualização das CGTA por deixar mais transparente o exposto no CBA, a despeito de ser raro o bilhete comercializado sem data previamente marcada. Ou seja, o bilhete com data marcada vale até o dia indicado para a prestação do serviço, inclusive considerando a precibilidade do espaço vazio no transporte. Sem embargos, caso os operadores aéreos ainda queiram oferecer benefícios aos passageiros que confirmarem o voo e não comparecerem para o embarque (*no show*), poderão oferecer serviços diferenciados que contemplem o benefício.

Assim, fixa o entendimento que o previsto no CBA, em relação ao prazo de um ano de validade do bilhete se aplica àqueles sem data marcada; aos demais o prazo de validade expira na data prevista para execução do contrato, o que é reiterado no parágrafo único que dispõe expressamente sobre a aplicação do prazo de um ano de validade para os bilhetes sem data marcada para a prestação. Neste caso, evidencia-se que as regras para o agendamento do serviço devem ser estipuladas pelo operador aéreo.

CAPÍTULO II - DAS OBRIGAÇÕES PRÉVIAS À EXECUÇÃO DO
SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO
Seção III - Do Bilhete de Passagem

Proposta para nova CGTA	Referência da norma originária	Legislação Atual Texto da norma originária
Art. 8º. O bilhete de passagem é pessoal e intransferível, exceto se o contrato de transporte dispuser de forma diversa.	Portaria nº 676/2000 – art. 15.	Art. 15. É obrigação do transportador a identificação do passageiro que se apresenta para o embarque, não cabendo ao passageiro responsabilidade se outra pessoa usar indevidamente o bilhete extraviado.
Parágrafo único. Nos casos em que admitida a transferência do bilhete, o transportador poderá condicioná-la ao pagamento de adicional ou multa contratual pelo adquirente.		

O tema da transferibilidade do bilhete de passagem, foi objeto de discussão na Audiência Pública nº 6/2010, que tratou da proposta de resolução regulamentando as Condições Gerais de Transporte atinentes ao conteúdo e às características do bilhete de passagem. Esta discussão culminou com a publicação da Resolução nº 138/2010.

A proposta da Agência era que o bilhete de passagem pudesse ser transferível, de acordo com critérios estabelecidos pelo transportador aéreo. Entendeu-se inicialmente que não haveria tendência de surgimento de um mercado secundário generalizado de passagens a partir do momento que foi concedida, às empresas aéreas, a prerrogativa de decidir sobre a possibilidade de transferência do bilhete. Nesse sentido, a tendência esperada seria de as empresas concederem esse direito a preços de bilhetes não promocionais, a exemplo de diversas regras tarifárias menos restritivas aplicadas aos bilhetes de custos mais elevados, como livre remarcação e reembolso, por exemplo.

A intenção do dispositivo em tela era retirar a restrição imposta às empresas e torná-la uma faculdade destas e, dessa forma, criar mais um instrumento de competição e aumentar as possibilidades de diferenciação de produto.

No entanto, argumentações associadas a problemas de segurança, fraudes e incompatibilidade de gerenciamento comercial entre os operadores suscitaram reflexões sobre o assunto. Alguns pontos, mencionados por estes seguem abaixo:

- nos processos de concessão de vistos de entrada, alguns países exigem a vinculação do pedido à apresentação de passagens aéreas (em geral de ida e volta). A existência de bilhetes transferíveis poderia facilitar a ocorrência de fraudes à medida que a mesma passagem, ainda que disponível a tarifas mais elevadas, poderia ser adquirida uma vez e transferida diversas vezes com o intuito de facilitar a obtenção de documentos imigratórios; e

- poderiam ocorrer problemas associados ao gerenciamento dos acordos comerciais entre as empresas aéreas, como os acordos de código compartilhado. Basta imaginar uma situação na qual os operadores não sabem quais e quantas passagens emitidas por suas parceiras são transferíveis. Caso esse tipo de incompatibilidade produzisse problemas graves, poderia

haver desestímulo aos acordos de compartilhamento de capacidade e possível redução de localidades atendidas. Ou seja, com os arranjos comerciais existentes (nos quais eventualmente um operador pode emitir bilhetes de passagem para voos a serem realizadas por outro), apesar dos operadores poderem controlar individualmente a transferibilidade dos seus bilhetes emitidos, a transferibilidade de bilhetes poderia gerar um risco sistêmico, reduzindo, em última análise, o bem-estar do consumidor.

A contramão destes argumentos diz respeito aos ganhos esperados com a alteração do dispositivo. Em verdade, grande parte desses ganhos pode ser obtida hoje por meio de livre resilição do contrato e reembolso, condições comuns em tarifas mais elevadas. Se as perdas potenciais são maiores que os ganhos esperados, o relaxamento da restrição pode não ser desejável.

Dessa forma, a ANAC entendeu as preocupações apresentadas e decidiu acatar a sugestão de manutenção do texto atual do artigo 2º da Portaria 676/GC-5/2000, reiterando-o na Resolução nº 138, mas traz a questão novamente ao debate, para verificar a posição do mercado atualmente.

Nesse caminho, caso a empresa aérea opte por permitir a transferibilidade do bilhete, poderá usar isso como mais um serviço de seu portfólio, inclusive precificando-o, conforme a demanda do mercado. Com isso busca-se incentivar, novamente, a diferenciação de preços e a conquista de novos mercados pelas empresas aéreas. A introdução de serviços diferenciados pode tornar o ambiente comercial mais agressivo, entre os fornecedores e gerar ganhos econômicos aos consumidores.

CAPÍTULO II - DAS OBRIGAÇÕES PRÉVIAS À EXECUÇÃO DO
SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO
Seção III - Do Bilhete de Passagem

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 9º. O erro no preenchimento do nome ou sobrenome no bilhete de passagem configura irregularidade e deverá ser corrigido pelo transportador, sem ônus para o passageiro.		
§1º. A correção deverá ser solicitada pelo passageiro antes da emissão do cartão de embarque.		
§2º No caso de transporte aéreo internacional sucessivo, em que o transportador contratual não executa parte do transporte comercializado (<i>interline</i>), os custos da correção poderão ser repassados ao usuário.		
§3º Não se aplica o §2º deste artigo se a incorreção decorrer de fato imputado ao operador aéreo ou a seus prepostos.		

Historicamente a ANAC sempre recebeu grande quantidade de questionamentos versando sobre as barreiras impostas pelas empresas aéreas para correção do nome do passageiro no bilhete de passagem devido a erro de digitação no momento da compra. As empresas alegam que corrigir o nome do passageiro poderá se caracterizar como transferência do bilhete, afrontando assim o art. 11 da Resolução nº 138/2010.

Em razão disto a ANAC, após muitas negociações junto aos operadores acordou não considerar infração ao dispositivo citado quando a empresa acatar solicitação do passageiro para realizar correção do seu nome, desde que não se caracterize na transferência da passagem aérea.

Assim, passou-se a adotar o entendimento de que erros meramente materiais, tais como subtração ou acréscimo de caracteres, substituição ou alteração de sobrenome (para pessoas que possuem mais de um sobrenome) não encontram qualquer óbice na Resolução nº 138/2010 para serem sanados.

No âmbito desta discussão, os problemas mais recorrentes sempre foram em relação à dificuldade de identificação que alguns nomes gerariam, como no caso dos agnomes (“Filho”, “Sobrinho”, “Neto”). Neste caso, cabe às empresas prestar clara informação, caso não aceite estes termos, de forma a evitar dificuldades de preenchimento dos formulários no momento da compra, pois a exatidão das informações contidas no bilhete é uma decorrência lógica do contrato de transporte, não podendo, sem ela, portanto, existir o contrato.

Cabe ressaltar que, por força do art. 6º da Resolução nº 130, substituído pelo item 108.25, e, do RBAC 108 da ANAC, e por medida de segurança e ordem pública, é obrigação do transportador aéreo efetuar a identificação do passageiro durante o procedimento de embarque, conciliando os dados constantes na reserva com o seu

documento de identificação. Por sua vez, o artigo 226 do CBA dispõe que o contrato de transporte pode ser comprovado por outros meios quando ausente ou irregular o bilhete.

Desta forma, para que não haja mais controvérsia sobre o tema, na proposta das CGTA, os reguladores optaram por apresentar mais claramente a possibilidade de correção de erros, por entender ser este problema uma irregularidade que deve ser corrigida, sem ônus para o passageiro. E, conforme art. 226 do CBA, eventual irregularidade do bilhete de passagem não invalida a existência e eficácia do bilhete. Assim, busca-se na proposta estabelecer critérios mínimos para que as correções ocorram.

Como regra é vedada a cobrança para alterar ou corrigir dados incorretos inseridos no bilhete aéreo. No entanto, o regulador abre exceção ao considerar a possibilidade de cobrança em casos de transporte aéreo internacional sucessivo (*interline*), nos termos do §2º da norma, isto é, aquele onde há comercialização de trecho por um operador aéreo e operação por outro. Esta cobrança foi permitida pelo regulador, por um lado, por entender que o operador aéreo não precisa arcar com custos por erro do passageiro, em caso de haver terceiro operador envolvido na operação. Por outro, por entender que, o valor pago deve se tornar uma segurança a mais para o passageiro de que seu nome será corrigido junto à próxima empresa e com isso ele não terá problemas de embarque. O risco de que a correção não fosse refletida na operação aérea no território estrangeiro é muito alto, o que causaria maiores transtornos aos passageiros.

Na proposta de norma da União Europeia esta regra também deverá ser considerada. Ou seja, o passageiro pode requerer – a título gratuito – a correção de erros ortográficos no seu nome até 48 horas antes da partida. Na norma colombiana, se houver algum erro no bilhete de passagem por culpa da empresa ou agência de viagem, o passageiro poderá solicitar a correção do erro, devendo o responsável corrigi-lo sem qualquer cobrança ou ônus ao passageiro.

Por fim, a norma explicita a não aplicabilidade §2º se a incorreção decorrer de fato imputado ao operador aéreo ou a seus prepostos, pois em caso oposto seria considerado como cobrança abusiva, conforme descrito no Código de Defesa do Consumidor.

CAPÍTULO II - DAS OBRIGAÇÕES PRÉVIAS À EXECUÇÃO DO
SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO

Seção IV - Da Alteração e Resilição do Contrato de Transporte Aéreo

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
<p>Art. 10. As regras para resilição e alteração contratual, por iniciativa do usuário, bem como as penalidades aplicáveis, são livremente estabelecidas pelo transportador, segundo o regime de liberdade tarifária.</p> <p>§1º É vedada a cumulação de multa pela resilição do contrato pelo passageiro com multa pelo reembolso.</p> <p>§2º Caso o passageiro opte por utilizar créditos remanescentes para compra de nova passagem junto ao transportador, aquele deverá receber por escrito, em meio físico ou meio eletrônico, o saldo e as regras de utilização.</p> <p>§3º A multa pela resilição não pode ultrapassar o valor do serviço adquirido.</p>	<p>Portaria nº 676/2000 - art. 7º, §§1º e 2º.</p>	<p>Art. 7º O passageiro que não utilizar o bilhete de passagem terá direito, dentro do respectivo prazo de validade, à restituição da quantia efetivamente paga e monetariamente atualizada, conforme os procedimentos a seguir:</p> <p>I - bilhete doméstico - o saldo a ser reembolsado deverá ser o equivalente ao valor residual do percurso não utilizado, calculado com base na tarifa, expressa na moeda corrente nacional, praticada pela empresa emissora, na data do pedido de reembolso; e</p> <p>II - bilhete internacional - o saldo a ser reembolsado deverá ser o equivalente ao valor residual do percurso não utilizado, calculado com base na tarifa, expressa em moeda estrangeira, efetivamente paga pelo passageiro e convertida na moeda corrente nacional à taxa de câmbio vigente, na data do pedido de reembolso.</p> <p>§ 1º. Se o reembolso for decorrente de uma conveniência do passageiro, sem que tenha havido qualquer modificação nas condições contratadas por parte do transportador, poderá ser descontada uma taxa de serviço correspondente a 10% (dez por cento) do saldo reembolsável ou o equivalente, em moeda corrente nacional, a US\$ 25.00 (vinte e cinco dólares americanos), convertidos à taxa de câmbio vigente na data do pedido de reembolso, o que for menor.</p> <p>§ 2º. O reembolso de bilhete adquirido mediante tarifa promocional obedecerá às eventuais restrições constantes das condições de sua aplicação.</p>

Inicialmente cumpre ponderar que, dada a relação contratual de adesão estabelecida, em que os termos são conhecidos pelo consumidor e por ele acordados,

eventual ruptura no enlace contratual se dará por força do instituto da rescisão, como dispõe o CCB:

Art. 473. A rescisão unilateral, nos casos em que a lei expressa ou implicitamente o permita, opera mediante denúncia notificada à outra parte.

Deve se ressaltar que o termo empregado no art. 740 do mesmo Código Civil não se utilizou da melhor técnica, como destacam Tepedino¹ (2008, p. 541) e Godoy² (2009, p. 731). Por isso que escolhe o Regulador o termo rescisão, entendida como a quebra unilateral do contrato pelo passageiro, dentro das regras contratuais.

Assim, o art. 10 da atualização das CGTA reitera a liberdade do operador aéreo para estabelecer regras para rescisão e alteração contratual, bem como as penalidades aplicáveis. No entanto, esta liberdade está condicionada a alguns princípios legais, que refletem o dirigismo público dos contratos privados.

Em relação ao CDC, há de se considerar o art. 6º, que traz além de um direito do usuário de serviço, ainda um dever do prestador, que é o de informar ao usuário, de maneira clara e adequada, todas as características e riscos sobre o seu produto ou serviço³.

Ainda do CDC, extrai-se o art. 31, que determina:

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Como visto, no mercado de consumo o dever de informar é condição pré-contratual, ou melhor, é ele oferecido em dois momentos distintos: um pré-contratual, que é o do momento da oferta do produto, conforme artigo 31 já exposto, e outro o momento que perdurará da aderência ao contrato até a sua conclusão, conforme artigo 46, a saber:

Art. 46. Os contratos que regulam as relações de consumo não obrigam os consumidores, se não lhes for dada a oportunidade de tomar conhecimento prévio de seu conteúdo, ou se os respectivos instrumentos forem redigidos de modo a dificultar a compreensão de seu sentido e alcance.

Também, na interpretação do artigo 46, deve se abstrair além de sua literalidade, pois não bastará a mera cognição do conteúdo do contrato para a sua completa eficácia, mas sim a efetiva clareza de seus termos, e, especialmente, das cláusulas limitativas de direito, não deixando qualquer margem a dúvida quanto ao seu conteúdo e dos deveres e obrigações que dele irão emergir.

Continuando a análise previa do Código do Consumidor, assim dita o artigo 39:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

(...)

V - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva.

Ao contrário do que se pode inferir da primeira leitura do artigo 39, inciso V, não trata ele de uma prestação prevista em contrato, mas sim de uma prática de mercado em

¹ Tepedino, Gustavo. Comentários ao Novo Código Civil, v. X: das várias espécies de contrato, do mandato, da comissão, da agência e distribuição, da corretagem, do transporte / Gustavo Tepedino; coordenador: Sálvio de Figueiredo Teixeira. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

² Código Civil comentado : doutrina e jurisprudência : Lei n. 10.406, de 10.01.2002 : contém o Código Civil de 1916 / coordenador Cezar Peluso. 3. ed. Barueri, SP: Manole, 2009.

³ Para maiores esclarecimentos sobre este tema ver discussão do art. 3º da atualização das CGTA

que uma parte, o fornecedor ou prestador, obtém vantagem exagerada em detrimento a outra, o consumidor. Importante notar que tal prática não se verifica no sistema de gerenciamento de receitas, uma vez que neste sistema o operador otimiza a utilização das aeronaves e conseqüentemente suas receitas, mas o consumidor também se beneficia, pois consegue tarifas mais baratas.

Outro artigo do CDC a ser observado é o 51, que diz:

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

(...)

II - subtraíam ao consumidor a opção de reembolso da quantia já paga, nos casos previstos neste código.

Como visto, em primeira análise o artigo 51 poderia ensejar norma proibitiva da possibilidade de subtração do consumidor da opção de reembolso de quantia já paga, porém somente nos casos previstos no CDC. Neste caso, conforme discussão feita no art. 4º deste documento, o regulador inseriu a obrigatoriedade de o operador aéreo apresentar tarifa, cujos valores reembolsáveis são integrais, representando este parâmetro para eventuais ofertas, que assegurem menor reembolso ou nenhum. Assim, compreende-se que a exposição do artigo 51, neste estudo, deve-se mais a necessidade de embate entre “cláusula abusiva” e “cláusula limitativa de direito” preconizadas no Código do Consumidor. Enquanto a primeira objetiva excluir ou restringir o dever de indenizar decorrente do descumprimento de uma obrigação regularmente firmada pelo fornecedor, a segunda tem por finalidade restringir a própria obrigação a ser assumida pelo fornecedor, nos termos do artigo 54, §4º, que desta maneira expressa:

Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo.

(...)

§ 4º As cláusulas que implicarem limitação de direito do consumidor deverão ser redigidas com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão.

Segundo os ensinamentos o Professor Sergio Cavalieri Filho⁴, nas cláusulas abusivas (artigo 51), também chamadas de cláusulas de não indenizar, o fornecedor assume a obrigação (dever originário) e, quando a descumpra (inadimplemento), não quer responder pelas conseqüências (responsabilidade), o que, segundo ele, é abuso. Já nas cláusulas limitativas de direito, o fornecedor não assume a obrigação, o que se permite até pelo milenar princípio de que ninguém pode ser compelido a assumir maior encargo do que possa ou quer.

Como visto, no artigo 54, §4º materializou-se no Código do Consumidor a liberdade de contratar, o livre arbítrio de decidir, de expressar a vontade, interesses e conveniências, assumindo as partes as responsabilidades que entendam possíveis. É o que ocorre, por exemplo, nos contratos de seguro, onde o segurador pode não querer assumir determinado risco e assim expressa ao limitar a sua obrigação, e o segurado, dentro do limite imposto pelo segurador, tem, por exemplo, a possibilidade de adquirir diferentes produtos, quais sejam, diferentes tipos de apólices, cada qual com sua taxa de franquia, nível de cobertura etc.

⁴ Cavalieri Filho, Sergio. Programa de direito do consumidor. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 166.

Deste modo, são permitidas em lei as cláusulas que impliquem limitação do direito do consumidor, desde que expressamente previstas e destacadas durante a promoção de vendas e nas cláusulas do contrato individual.

Analisando comparativamente a norma brasileira com outras da América Latina, é possível verificar que na norma Argentina pode ser cobrado encargo se o passageiro solicita a rescisão do contrato no período menor do que 24h antes da partida do voo. Tal encargo não será cobrado em alguns casos, como por motivo de razões médicas ou se o atraso for superior a 4 horas.

Ainda em relação à norma da Argentina, no que diz respeito à rescisão do contrato de transporte pelo passageiro, a companhia aérea fará o reembolso podendo cobrar taxas de até 10% da tarifa paga se o cancelamento for feito com antecedência de mais de 24 horas antes da partida do voo; ou até 20% da tarifa paga se o for solicitado com antecedência menor do que 24 horas antes da partida programada, mesmo que o bilhete tenha sido comprado em tal período.

A regra de reembolso da norma colombiana estabelece que o passageiro poderá desistir da passagem comprada com até 24 horas de antecedência do horário previsto para o voo, devendo comunicar o transportador, podendo este ou a agência de viagens, conforme o caso, reter até 10% do valor pago pela tarifa; exceto no caso de tarifas promocionais, que possuem normas excepcionais, as quais só podem ser comercializadas se forem registradas no Escritório de Transporte Aéreo (UAEAC). Nesse ponto, a norma é semelhante à Portaria nº 676/2000 (editada pelo DAC), que assegura ampla liberdade para as regras de reembolso das tarifas promocionais e limita em 10% a multa para as tarifas cheias. Contudo, considerando que as condições acessórias devem seguir a principal no contrato, se o preço do serviço não detém um teto limitador, por medida de coerência e atendimento à Lei nº 11.182/2005, tampouco há que se estabelecer tetos sobre as multas. Mas, algumas normas balizadoras devem ser postas, como se expõe a seguir.

No processo de reembolso, é importante que fique estabelecido, deve ser dado ao cliente diferentes opções de receber o saldo remanescente de volta, se for o caso. Essa maleabilidade permite um melhor aproveitamento do crédito, tanto por parte da empresa aérea, como pelo consumidor. Em vista disso, a proposta traz o dever de o operador aéreo oferecer o reembolso (nas formas admitidas, que serão oportunamente detalhadas) ou crédito para utilização em outra passagem. Por oportuno, essa nova transação deve ser devidamente registrada por escrito e pactuada como cliente, inclusive pelo envio formal do termo, para que não restem dúvidas acerca da maneira como aquele recurso será utilizado.

Outrossim, ainda como reflexo da liberdade tarifária e da ausência de teto para as multas contratuais, que podem ser estabelecidas em percentuais do preço do serviço ou valores fixos, mister discutir a natureza desta em relação aos parâmetros naturais das penalidades contratuais.

O serviço de transporte aéreo constitui obrigação de fazer de trato não contínuo, ou seja, cada nova contratação do operador importa em um novo contrato que dá direito a uma determinada prestação. Inexiste a enlace continuado, como na prestação de serviços de fornecimento de energia elétrica ou telefonia, por exemplo. Eventualmente, ainda, os contratos de fidelidade, que dão direito a milhas aéreas, têm a natureza de contrato com prestações continuadas, mas não o transporte em si.

Dito isto, cabe reconhecer que, enquanto serviço contratado de forma ocasional ou intermitente, seu objeto sempre será mensurado pelo preço quantificado no montante total da prestação. Restando estes entre os elementos principais do contrato (objeto e preço), eventuais cláusulas penais (multas contratuais) devem ser admitidos como obrigação acessória, que não podem extrapolar a principal. Nesse sentido, dispõe o CCB:

Art. 412. O valor da cominação imposta na cláusula penal não pode exceder o da obrigação principal.

Disso decorre, diretamente, que no contrato de transporte deve ser atribuída uma penalidade civil (cláusula penal) para cada solicitação do contratante, que eventualmente possa gerar perdas ao prestador de serviços. Ou seja, contratado o transporte, caso sobrevenha a rescisão, que acarreta na quebra plena, então somente uma penalidade civil é atribuída, geralmente a perda total ou parcial do valor da passagem (se promocional) ou multa percentual ou em valor fixo. Na mesma linha, uma alteração da data do voo deve se ater à mesma dinâmica, fixando uma multa única ou redução do aproveitamento do crédito, por exemplo. Então, caso o passageiro queira modificar seu bilhete, ou terá multa fixa para tanto (e eventualmente terá de arcar com o preço da nova passagem sem qualquer abatimento) ou verá seu crédito com parcial aproveitamento. A combinação das duas modalidades não será mais admitida, nos termos do §1º da presente proposta.

Além disso, complementando o arcabouço protetivo no caso, sempre que o passageiro quiser reaproveitar o seu crédito, deverá receber as regras e o montante a utilizar por escrito, para que se registre devidamente o direito havido perante a empresa aérea. Dessa forma se evitará eventuais discussões em torno do montante que seria devido para fins de compensação com outro bilhete. Essa é a inteligência do §2º.

Ademais, o §3º da proposta acima é colocado para que fique clara a impossibilidade de o operador aéreo, a despeito de sua liberdade de preços e de multas contratuais, cobrar qualquer valor que supere o preço da obrigação principal estabelecida, sob pena de infringir cláusula geral da teoria civilista brasileiro. Em outras palavras, independentemente do valor da multa contratual, esta somente poderá ser cobrada até o preço do bilhete. Caso supere este patamar, considera-se o bilhete não-reembolsável, restando vedada a constituição de saldo negativo do usuário ou a retenção da tarifa de embarque, como se explicará nos comentários aos artigos subsequentes.

CAPÍTULO II - DAS OBRIGAÇÕES PRÉVIAS À EXECUÇÃO DO
SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO

Seção IV - Da Alteração e Resilição do Contrato de Transporte Aéreo

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 11. A tarifa de embarque deve ser integralmente restituída, no caso de resilição do contrato.		Art. 10. O valor da tarifa de embarque, doméstica ou internacional, deve ser aquele estabelecido em tabela própria do operador aeroportuário na data de celebração do contrato de transporte aéreo para a data e horário de embarque do passageiro.
§1º Em caso de remarcação da passagem, o passageiro deve pagar ou receber a variação da tarifa de embarque, conforme o valor que constar da tabela vigente, à data da remarcação, para a data e horário de seu novo embarque.	Resolução nº 350 – art. 10, §§2º e 3º.	(...) § 2º Em caso de remarcação da passagem, o passageiro deverá pagar ou receber a variação da tarifa de embarque, conforme o valor que constar da tabela vigente, à data da remarcação, para a data e horário de seu novo embarque.
§2º A tarifa de embarque não pode integrar a base de cálculo de eventuais multas contratuais.		§ 3º Em caso de cancelamento da passagem, o passageiro deverá receber integralmente o valor pago pela tarifa de embarque.

De acordo com o art. 3º da Lei nº 6.009, de 26 dezembro de 1973, que dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, a tarifa de embarque é *devida pela utilização das instalações e serviços de despacho e embarque da Estação de Passageiros; incide sobre o passageiro do transporte aéreo.*

A tarifa de embarque é fixada em função da categoria do aeroporto e da natureza da viagem (doméstica ou internacional) e cobrada antes do embarque do passageiro, de acordo com o Decreto nº 89.121/1983. Ela remunera a prestação dos serviços e a utilização de instalações e facilidades existentes nos terminais de passageiros, com vistas ao embarque, desembarque, orientação, conforto e segurança dos usuários.

No Brasil, a tarifa de embarque é cobrada dos passageiros por intermédio da companhia aérea. Trata-se de sistemática que atende ao princípio de facilitação, recomendado pela Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), aceito pela *Airports Council International (ACI)* e adotada pela maioria dos países membros dessas Organizações.

Ainda de acordo com a Lei 6.009/73, estão isentos de pagamento de tarifas de embarque, art. 7º:

a) os passageiros de aeronaves militares e de aeronaves públicas brasileiras da Administração Federal Direta;

b) os passageiros de aeronaves em vôo de retorno, por motivos de ordem técnica ou meteorológica ou, ainda, em caso de acidente, por ocasião do reembarque;

c) os passageiros em trânsito;

d) os passageiros de menos de dois anos de idade;

e) os inspetores de Aviação Civil, quando no exercício de suas funções;

- f) os passageiros de aeronaves militares ou públicas estrangeiras, quando em atendimento à reciprocidade de tratamento;*
- g) os passageiros, quando convidados do Governo brasileiro.*

Portanto, uma vez que a tarifa de embarque é devida pela utilização das instalações e serviços de despacho e embarque, no caso da não realização desta hipótese, desaparece o fundamento da cobrança e cabe a devolução do valor pago, sem nenhum desconto.

Em relação ao tema, na Resolução nº 138 previu-se que:

Art. 5º Somente poderão ser cobrados como taxa valores relativos ao pagamento de taxas governamentais, impostos, tarifas aeroportuárias ou de qualquer outro valor que apresente características de repasse a entes governamentais quando forem devidos pelo adquirente do bilhete de passagem e recolhidos por intermédio do transportador.

Por sua vez, a Resolução nº 350, que cuida da arrecadação de tarifas aeroportuárias trouxe dispositivo específico sobre o tema no art. 10:

Art. 10. O valor da tarifa de embarque, doméstica ou internacional, deve ser aquele estabelecido em tabela própria do operador aeroportuário na data de celebração do contrato de transporte aéreo para a data e horário de embarque do passageiro.

(...)

§ 2º Em caso de remarcação da passagem, o passageiro deverá pagar ou receber a variação da tarifa de embarque, conforme o valor que constar da tabela vigente, à data da remarcação, para a data e horário de seu novo embarque.

§ 3º Em caso de cancelamento da passagem, o passageiro deverá receber integralmente o valor pago pela tarifa de embarque.

No caso, as CGTA são instrumento próprio para disciplinar os direitos dos passageiros e devem tratar de maneira mais pormenorizada e adequada da determinação exposta. Inclusive, a presente proposta cobre de forma direta os deveres do operador aéreo, sobretudo de devolver montantes arrecadados do usuário, quando indevidamente retidos.

Logo, os §§1º e 2º da presente proposta cobrem esta necessidade identificada, de trazer as disposições para as CGTA, para que o reembolso e a complementação da tarifa de embarque, conforme o caso, sejam tratadas unicamente no ciclo de produção do serviço de transporte aéreo, na norma que cuida das obrigações das empresas aéreas e dos usuários. Cabe ainda ser colocada proposta de revogação expressa dos §§2º e 3º do art. 10 da Resolução nº 350, nas disposições finais e transitórias.

CAPÍTULO II - DAS OBRIGAÇÕES PRÉVIAS À EXECUÇÃO DO
SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO

Seção IV - Da Alteração e Resilição do Contrato de Transporte Aéreo

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 12. O usuário poderá desistir da compra da passagem, sem qualquer ônus, desde que o faça no prazo de até 24 horas, a contar do recebimento da confirmação de sua aquisição.	Portaria nº 676/2000 – art. 12.	Art. 12. A reserva só será considerada confirmada quando, no respectivo cupom de voo do bilhete de passagem, estiverem devidamente anotados, pelo transportador, seus prepostos, agentes gerais ou agências de viagens autorizadas, o número, a data e a hora do voo, bem como a classe de serviço e a situação da reserva.
Parágrafo único. A regra descrita no caput somente se aplica às compras feitas com, no mínimo, sete dias de antecedência em relação à data de embarque.	- Portaria nº 676/2000 – art. 13.	Art. 13. O passageiro poderá cancelar a reserva já confirmada, desde que o faça com antecedência mínima de 4 (quatro) horas, em relação à hora estabelecida no bilhete de passagem.
-	Portaria nº 676/2000 – art. 13, par. único.	Parágrafo único. Quando se tratar de grupo, ou parte dele, essa antecedência deverá ser de: a) 72 (setenta e duas) horas para grupos de 5 (cinco) a 10 (dez) pessoas; e b) 10 (dez) dias para grupos de mais de 10 (dez) pessoas.

O art. 12 em discussão tem por objeto regulamentar o disposto no art. 740 do Código Civil, abaixo transcrito, já discutido anteriormente⁵, que expõe:

Art. 740. O passageiro tem direito a rescindir o contrato de transporte antes de iniciada a viagem, sendo-lhe devida a restituição do valor da passagem, desde que feita a comunicação ao transportador em tempo de ser renegociada.

§ 1º. Ao passageiro é facultado desistir do transporte, mesmo depois de iniciada a viagem, sendo-lhe devida a restituição do valor correspondente ao trecho não utilizado, desde que provado que outra pessoa haja sido transportada em seu lugar.

§ 2º. Não terá direito ao reembolso do valor da passagem o usuário que deixar de embarcar, salvo se provado que outra pessoa foi transportada em seu lugar, caso em que lhe será restituído o valor do bilhete não utilizado.

§ 3º. Nas hipóteses previstas neste artigo, o transportador terá direito de reter até cinco por cento da importância a ser restituída ao passageiro, a título de multa compensatória.

Foi dito anteriormente que tal regra é de difícil aplicabilidade, porque o legislador não estabeleceu qual é o tempo razoável para a referida renegociação, impossibilitando ao passageiro a prova de que deu ao transportador tempo suficiente para que ele renegociasse a passagem. Desta forma, no intuito de adequar-se ao Código Civil e ao

⁵ Discussão feita no escopo do art. 4º, deste documento.

mesmo tempo ampliar os direitos do usuário do transporte aéreo, que este artigo foi apresentado.

O regulador, ciente das peculiaridades do sistema de transporte aéreo, estabelece limite a este prazo, conforme descrito no parágrafo único, aplicando a norma apenas às *compras feitas com, no mínimo, sete dias de antecedência em relação à data de embarque*, para que, conforme descrito no Código Civil, o operador possa ter tempo para renegociar o bilhete.

Ademais, vê-se que ao afrontar o Código Civil a norma proposta acaba por ser mais protecionista que o código civilista, pois indica que a resilição não terá nenhum ônus ao usuário, enquanto que o Código Civil prevê a cobrança de *até cinco por cento da importância a ser restituída ao passageiro, a título de multa compensatória*.

Esta ampliação do benefício apresentada nesta norma é uma forma a mais de proteger o usuário, tendo em vista que com o advento do regime de liberdade tarifária, grande parte dos bilhetes comercializados passaram a ser de bilhetes “promocionais”, os quais possuem maiores restrições para remarcação e resilição, onde as multas acabam por ultrapassar os valores dispostos no Código Civilista. Desta forma, se em alguma compra um usuário por não estar no prazo previsto tiver que arcar com um custo relativamente alto de remarcação ou resilição, em outras, outro usuário terá este benefício.

Assim, o regulador busca equilíbrio entre o direito de gerenciar as tarifas aéreas dado aos operadores e o do usuário de desistir do serviço adquirido, independente das circunstâncias que o levaram a esta desistência.

Sobre esta discussão é importante acrescentar que o artigo em pauta não tem a finalidade de afastar o direito de arrependimento, que dispõe o art. 49 do CDC, a despeito das controvérsias da matéria no âmbito do Poder Judiciário. Além do que, o direito de resilição aqui proposto tem alcance mais amplo do que o indicado no CDC, uma vez que abrange qualquer contrato de transporte, independente da compra ter sido realizada dentro ou fora de algum estabelecimento comercial.

Por fim, acresce-se a inspiração de regra similar à proposta pela ANAC já vige nos Estados Unidos, conforme pode ser observado na norma 14 CFR 259.5 – *Customer Service Plan*:

259.5 Customer Service Plan.

(b) Contents of Plan. Each Customer Service Plan shall address the following subjects and comply with the minimum standards set forth:

(...)

(4) Allowing reservations to be held at the quoted fare without payment, or cancelled without penalty, for at least twenty-four hours after the reservation is made if the reservation is made one week or more prior to a flight's departure.

**CAPÍTULO II - DAS OBRIGAÇÕES PRÉVIAS À EXECUÇÃO DO
SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO**
Seção IV - Da Alteração e Resilição do Contrato de Transporte Aéreo por parte
do operador

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
<p style="text-align: center;">Art. 13. As alterações contratuais nos horários de partida ou de chegada devem ser informadas aos passageiros.</p>	<p style="text-align: center;">Resolução n° 141/2010 - Art. 7°.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 7° O transportador deverá informar o passageiro, imediatamente, sobre o cancelamento do voo ou interrupção do serviço e seu motivo pelos meios de comunicação disponíveis.</p> <p style="text-align: center;">§ 1° O cancelamento programado de voo e seu motivo deverão ser informados ao passageiro com, no mínimo, 72 (setenta e duas) horas de antecedência do horário previsto de partida.</p> <p style="text-align: center;">§ 2° Quando solicitada pelo passageiro, a informação deverá ser prestada por escrito pelo transportador.</p>
<p style="text-align: center;">§1° Caso a alteração seja superior a quinze minutos nos voos domésticos e a uma hora nos voos internacionais em relação ao horário inicialmente contratado e o usuário não concorde com o novo horário, o transportador deverá oferecer:</p> <p style="text-align: center;">I - remarcação do voo para a data e a hora de conveniência do usuário, vedada qualquer cobrança adicional; ou</p> <p style="text-align: center;">II - devolução integral do valor pago.</p>		
<p style="text-align: center;">§2° Caso o passageiro compareça ao aeroporto para realizar o voo como inicialmente contratado, deve o transportador aéreo oferecer assistência material, se for o caso e alternativamente:</p> <p style="text-align: center;">I - acomodação;</p> <p style="text-align: center;">II - reembolso;</p>		

III - conclusão do serviço por outra modalidade de transporte.

O art. 13 prevê responsabilidade ao operador no caso de alterações contratuais referentes a horários de partida e de chegada dos voos. Isto foi previsto originalmente na Resolução nº 141 e se dá em razão da necessidade de tutela dos interesses dos usuários antes de sua ida ao aeroporto ou sua assistência, caso ele não tenha sido avisado a tempo e tenha, portanto, se deslocado para o aeroporto.

Mudança de horário em um voo cuja venda já foi realizada pode ocorrer: i) por interesses da empresa aérea; ii) por necessidade de adequação a solicitações de órgão governamentais, como, por exemplo, Infraero, DECEA, Polícia Federal, Receita Federal; iii) por sazonalidade; iv) disponibilidade de *slots* em aeroportos; dentre outros motivos. Tais iniciativas não são incomuns, pois é possível o consumidor adquirir um bilhete aéreo muito tempo de antecedência em relação à data de realização do voo.

É discutível se as alterações de horários de voos deveriam assegurar ao passageiro (eventualmente prejudicado) os direitos previstos para os casos de cancelamento de voo, visto que são duas situações bastante diversas. No entanto, concluiu-se que, a referida analogia pode acarretar em prejuízos aos regulados uma vez que tais alterações não são, via de regra, falha na prestação do serviço, mas sim reajustes da malha em função de questões tais como as mencionadas no parágrafo anterior.

Por essa razão, buscou-se estabelecer direitos específicos para tais situações, de modo que a informação de eventuais alterações seja conhecida pelo passageiro com razoável antecedência e a assistência material devida somente em casos que o passageiro não seja avisado e se desloque ao aeroporto, conforme o parágrafo terceiro.

O §1º traz prazos de quinze minutos nos voos domésticos e a uma hora nos voos internacionais em relação ao horário inicialmente contratado para dar ao usuário opção de alteração de voo. Estes parâmetros foram abarcados na norma tendo em vista as boas práticas vigentes no mercado atualmente. Após este prazo, o passageiro terá o direito similar aos casos de atraso, cancelamento e preterição com passageiro no terminal, uma vez que o operador aéreo não foi eficiente o necessário para avisar seu cliente da mudança.

Importante notar que o regulador fez questão de destacar que os prazos descritos são em relação ao horário inicialmente contratados, pois podem ocorrer casos de alterações de horários sucessivas, que gerariam dúvida em relação a partir de qual horário marcado pelo operador o usuário passa a fazer jus à alteração que trata o artigo.

Outra modificação prevista em relação à Resolução nº 141 é a exclusão do prazo mínimo de 72 horas, que ocorreu em função da compreensão de que pode haver casos de alteração nos horários em prazos inferiores a este, que podem ser devidamente ajustados com os passageiros. Da mesma forma, importante que os operadores aéreos tenham atenção com as necessidades de seus clientes, sobretudo nas mudanças de última hora. Caso isso ocorra, e o operador não dispuser de voos que realmente atendam aos interesses dos clientes, vale oferecer a acomodação, como medida de compensação ao cliente. Essa medida não se impõe na proposta ora veiculada, não se obstando, contudo, que essa discussão seja aventada e ponderada, durante o processo de audiência pública.

Na Colômbia caso o operador aéreo antecipe o voo em mais de uma hora e não avise ao passageiro, ou, mesmo avisando, o passageiro não possa viajar no horário alterado, o operador aéreo deverá alocar o passageiro no próximo voo existente e conveniente. Caso não haja outro voo da empresa, esta deverá arcar com os gastos necessários e alocar o passageiro o mais breve possível em voo de outro operador aéreo,

para o mesmo destino. Caso o passageiro não aceite nenhuma destas alternativas, o operador deverá realizar o reembolso do trecho ou trechos.

Na norma da União Europeia em caso de cancelamento do voo, o passageiro não tem direito a qualquer indenização se:

- a) o cancelamento se dever a circunstâncias extraordinárias, por exemplo ao mau tempo, ou
- b) tiver sido informado do mesmo, pelo menos, duas semanas antes da data prevista do voo, ou
- c) lhe for proposto um voo alternativo com o mesmo trajeto num horário semelhante ao do voo inicial.

**CAPÍTULO II - DAS OBRIGAÇÕES PRÉVIAS À EXECUÇÃO DO
SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO
Seção V - Das informações sobre bagagens**

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 14. O transporte de bagagem despachada configura serviço acessório oferecido opcionalmente pelo transportador.	Portaria nº 676/2000 – art. 37.	<p>Art. 37. Nas linhas domésticas, a franquia mínima de bagagem por passageiro é de:</p> <p>a) trinta quilos para a primeira classe, nas aeronaves acima de 31 assentos; (Redação dada pela Portaria N° 689/GC5, de 22 de junho de 2005)</p> <p>b) 23 quilos para as demais classes, nas aeronaves acima de 31 assentos; (Redação dada pela Portaria N° 689/GC5, de 22 de junho de 2005)</p> <p>c) dezoito quilos para as aeronaves de 21 até trinta assentos; e (Redação dada pela Portaria N° 689/GC5, de 22 de junho de 2005)</p> <p>d) dez quilos para as aeronaves de até vinte assentos; (Incluída pela Portaria N° 689/GC5, de 22 de junho de 2005)</p> <p>§ 1º A franquia de bagagem não pode ser usada para transporte de animais vivos. (Parágrafo renumerado pela Portaria N° 689/GC5, de 22 de junho de 2005)</p> <p>§ 2º A soma total do peso das bagagens de passageiros não pode ultrapassar os limites contidos no Manual de Vôo da Aeronave. (Incluído pela Portaria N° 689/GC5, de 22 de junho de 2005)</p> <p>§ 3º Em vôos com conexão, deverá prevalecer a franquia de bagagem referente à aeronave de menor capacidade. (Incluído pela Portaria N° 689/GC5, de 22 de junho de 2005)</p> <p>Art. 38. Nas linhas internacionais, o franqueamento de bagagem será feito pelo sistema de peça ou peso, segundo o critério adotado em cada área e na conformidade com a regulamentação específica.</p> <p>Art. 39. Nas linhas domésticas em conexão com linhas internacionais, quando conjugados os bilhetes de passagem, prevalecerá o</p>

sistema e o correspondente limite de franquia de bagagem, estabelecido para as viagens internacionais.

NOSAI CT-011.

B. FRANQUIA DE BAGAGEM

PARTE I – Bagagem Despachada

1) Serão as seguintes as franquias de bagagem permitidas:

a) Para passageiros viajando em Primeira Classe e Classe Intermediária serão permitidas duas malas despachadas, desde que a soma das 3 dimensões (comprimento mais largura mais altura) de cada mala não exceda 158cm (62 polegadas).

b) Para passageiros viajando em Classe Econômica serão permitidas duas malas despachadas, exceto para Filipinas, que deverá ser considerada apenas uma mala despachada; desde que a soma das 3 dimensões (comprimento mais largura mais altura) de cada mala não exceda 158cm (62 polegadas), e ainda que a soma total das dimensões de ambas as malas não exceda 273cm (107 polegadas).

c) Para facilitar o manuseio das bagagens, fica determinado que cada mala acima referida nos subparágrafos (a) e (b), não poderá exceder 32Kg (70 libras).

d) Não obstante aos subparágrafos (a) e (b), para “Colos não ocupando um assento será permitido despachar uma única peça, sendo que a soma das 3 dimensões não poderá ultrapassar 115cm (45 polegadas), mais um carrinho de bebê (do tipo desmontável, que se fecha totalmente), ou uma cesta para acomodar o bebê, que poderão ser acomodados na cabine de passageiros, caso haja espaço.

2) Os artigos abaixo relacionados, independente de suas dimensões reais; serão considerados como peças de bagagem limitadas a 158cm (62 polegadas):

a) Um saco de dormir;

b) Uma mochila cargueira ou um saco de bagagem (tipo militar);

c) Um par de esquis para neve com um par de bastões e um par de botas ou uma prancha para esquiar na neve;

d) Uma bolsa para equipamento de Golfe incluindo os tacos, com um par de sapatos para Golfe;

e) Uma bicicleta devidamente embalada (com pedais removidos e guidom alinhado), não motorizada;

f) Um par de esquis aquáticos convencionais ou um esqui aquático do tipo “Slalom”;

g) Equipamento de pesca devidamente acomodado, consistindo no máximo de duas varas de pesca, um molinete, uma rede de pesca, um par de botas de pesca e uma maleta com apetrechos para pesca;

h) Armas de fogo esportivas, consistindo em mão mais do que:

i) um estojo para rifles, contendo no máximo 2 rifles, 5 quilos (10 libras) de munição, um cinturão para munição, supressor de ruídos e pequenas ferramentas para rifles, ou

ii) duas espingardas e dois estojos para espingardas, ou

iii) um estojo para pistolas, contendo no máximo 5 pistolas, 5 quilos (10 libras) de munição, supressor de ruídos, uma luneta para mira e pequenas ferramentas para pistolas.

- Lembramos, que a aceitação de armas de fogo para transporte aéreo segue as determinações da Resolução IATA 745 e os regulamentos determinados pela IATA e ICAO para Regulamentação de artigos perigosos.

i) Um instrumento musical portátil, não excedendo 100cm (39 polegadas) em comprimento.

NOSAI CT-012

PARTE I – Bagagem Despachada

Serão as seguintes as franquias de bagagem permitidas:

a) i) 40 Quilos – para passageiros viajando em Primeira Classe.

ii) 30 Quilos - para passageiros viajando em Classe Intermediária.

iii) 20 Quilos - para passageiros viajando em Classe Econômica.

iiii) 10 Quilos – para crianças de colo não ocupando assento.

b) Não obstante o item a) iii) acima, para colos não ocupando assento também será permitido o transporte de um carrinho de bebê (do tipo desmontável, que se fecha totalmente), ou de uma cesta para acomodar o bebê. Um ou outro poderá ser acomodado na cabine de passageiro, caso haja espaço.

Portaria nº 676/2000
– art. 32.

Art. 32. No transporte de bagagem, o transportador é obrigado a entregar ao passageiro o comprovante do despacho com a indicação do lugar e a data de emissão, os pontos de partida e destino, o número do bilhete de passagem, a quantidade, o peso e o valor declarado dos volumes, se houver.

Parágrafo único. A execução do contrato inicia-se com a entrega deste comprovante e termina com o recebimento da bagagem pelo passageiro, sem o protesto oportuno.

§1º A bagagem pode sofrer restrições, nos termos desta resolução e de outras normas atinentes à segurança da aviação civil.

Portaria nº 676/2000
– arts. 36 e 48.

Art. 36. A bagagem despachada não poderá conter artigos classificados como perigosos para o transporte aéreo, descritos na Seção VI deste Capítulo, bem como deverão ser observadas as restrições e instruções especiais para o transporte de armas tratadas em legislação específica.

Art. 48. A bagagem despachada ou de mão não poderá conter:

a) dispositivos de alarme;
b) explosivos, inclusive cartuchos vazios, munições, material pirotécnico, armas de caça, armas portáteis e fogos de artifício;

c) gases (inflamáveis, não inflamáveis e venenosos), tais como

		<p>butano, oxigênio, propano e cilindros de oxigênio;</p> <p>d) líquidos inflamáveis usados como combustível para isqueiros, aquecimento ou outras aplicações;</p> <p>e) sólidos inflamáveis, tais como fósforo e artigos de fácil ignição;</p> <p>f) substância de combustão espontânea;</p> <p>g) substância que, em contato com a água, emita gases inflamáveis;</p> <p>h) materiais oxidantes, tais como pó de cal, descorantes químicos e peróxidos;</p> <p>i) substâncias venenosas (tóxicas) e infecciosas, tais como arsênio, cianidas, inseticidas e desfolhantes;</p> <p>j) materiais radioativos;</p> <p>l) materiais corrosivos, tais como mercúrio, ácidos, alcalóides e baterias com líquido corrosivo;</p> <p>m) materiais magnéticos; e</p> <p>n) agentes biológicos, tais como bactérias e vírus.</p> <p>§ 1º A enumeração contida nas alíneas deste artigo não é exaustiva, podendo ser ampliada por legislação específica.</p> <p>§ 2º O proprietário da bagagem responde pelos danos que vier a causar ao transportador aéreo ou a qualquer outra pessoa pela inobservância das proibições estabelecidas neste artigo.</p> <p>§ 3º Deverão ser observadas as restrições e instruções especiais para o transporte de armas tratadas em legislação específica</p>
<p>§2º As regras referentes ao transporte de bagagem despachada devem ser uniformes durante todo o itinerário, para os voos com início no Brasil, incluído o trecho de retorno.</p>	<p>Portaria nº 676/2000 – art. 37, §3º.</p>	<p>Art. 37 §3º Em vôos com conexão, deverá prevalecer a franquia de bagagem referente à aeronave de menor capacidade. (Incluído pela Portaria N° 689/GC5, de 22 de junho de 2005)</p>
<p>§3º Caso o transporte seja realizado por mais de um transportador aéreo, mediante a celebração de um único contrato, deverá ser observada a regra do §2º do presente artigo.</p>	<p>-</p>	<p>-</p>
<p>Art. 15. O transportador deverá permitir franquia mínima de</p>	<p>Portaria nº 676/2000 – art. 42.</p>	<p>Art. 42. Nas linhas domésticas, é facultado ao passageiro</p>

dez quilos de bagagem de mão por passageiro de acordo com as dimensões definidas no bilhete de passagem e informadas no contrato de transporte e informadas no bilhete de passagem.

conduzir, como bagagem de mão, objetos de uso exclusivamente pessoal, livre de pagamento de tarifa ou de frete, condicionados aos seguintes requisitos:

a) que o peso total não exceda a 05 (cinco) quilogramas e que a soma de suas dimensões (comprimento + largura + altura) não seja superior a 115 (cento e quinze) centímetros;

b) que esses objetos estejam devidamente acondicionados; e

c) que o volume possa ser acomodado na cabine de passageiros sem perturbar o conforto e a tranquilidade dos demais passageiros, nem colocar em risco a integridade física dos passageiros, dos tripulantes e da aeronave.

B. FRANQUIA DE BAGAGEM

PARTE II – Bagagem de mão

PARTE II – Bagagem de Mão

NOSAI CT-011.

Em adição a franquias de bagagem permitida (despachada) acima descrita, cada passageiro poderá portar, livre de cobrança de taxas, bagagem de mão que possa ser acomodada no compartimento de bagagem na cabine de passageiros ou sob a poltrona, desde que a soma das dimensões não exceda a 115cm (45 polegadas).

PARTE II – Bagagem de mão

NOSAI CT-012.

Em adição à franquias de bagagem permitida (despachada) acima descrita, cada passageiro poderá portar, livre de cobrança de taxas, bagagem de mão que possa ser acomodada no compartimento de bagagem na cabine de passageiro ou sob a poltrona, com peso e dimensões apropriados.

Parágrafo único. Considera-se bagagem de mão o volume transportado na cabine, sob responsabilidade do passageiro.

Art. 16. O transportador deverá informar os itens de bagagem submetidos a procedimentos especiais de despacho, tais como:

NOSAI CT-011.

D. COBRANÇAS ESPECIAIS

1) BAGAGEM NÃO
DESPACHADA OCUPANDO
ASSENTOS EXTRA(S)

a) O transportador membro poderá aceitar o transporte de bagagem frágil ou de valor, acomodada na cabine de passageiros, mediante o devido pagamento e solicitação prévia do bloqueio do(s) assento(s).

b) Para a cobrança de cada assento extra deverá ser aplicada a tarifa que seria cobrada a um passageiro ocupando este(s) assento(s) no itinerário da viagem, aplicável no momento da reserva do(s) assento(s) adicional(ais).

c) Tarifa do tipo Tudo Incluído, tarifa para crianças ou qualquer outro tipo de tarifa descontada como Tarifa de Esposa, Tarifa de Marinheiro, não poderá ser utilizada para esta cobrança.

d) O peso máximo permitido para bagagem ocupando assento extra é de 75 Kg (por assento).

e) A franquia de bagagem a ser despachada não será aumentada quando utilizada esta facilidade.

NOSAI CT-012.

**COBRANÇAS
ESPECIAIS**

1) BAGAGEM NÃO
DESPACHADA OCUPANDO
ASSENTOS EXTRA(S)

a) O transporte poderá aceitar o transporte de bagagem frágil ou de valor, acomodada na cabine de passageiros, mediante o devido pagamento e solicitação prévia do bloqueio do(s) assento(s).

b) Para a cobrança de cada assento extra deverá ser aplicada a tarifa que seria cobrada a um passageiro ocupando este(s) assento(s) no itinerário da viagem, aplicável no momento da reserva do(s) assento(s) adicional(ais).

c) Tarifa do tipo Tudo Incluído, tarifa para crianças ou qualquer outro tipo de tarifa descontada como Tarifa de Esposa, Tarifa de Marinheiro, não poderá ser utilizada para esta cobrança.

d) O peso máximo permitido para bagagem ocupando assento extra é de 75 quilos (por assento).

e) A franquia de bagagem a ser despachada não será aumentada quando utilizada esta facilidade.

I - aqueles que, por suas condições de manuseio e acondicionamento, requerem cuidados especiais;

II - aqueles que não se enquadram nas dimensões estipuladas;

III - os animais.

Art. 37 § 1º A franquia de bagagem não pode ser usada para transporte de animais vivos.

Art. 45. Os animais vivos poderão ser transportados em aeronaves não cargueiras, em compartimento destinado a carga e bagagem.

Art. 46. O transporte de animais domésticos (cães e gatos) na cabina de passageiros poderá ser admitido, desde que transportado com segurança, em embalagem apropriada e não acarretem desconforto aos demais passageiros.

Art. 47. Será permitido, na cabina de passageiro, em adição à franquia de bagagem e livre de pagamento, o transporte de cão treinado para conduzir deficiente visual ou auditivo, que dependa inteiramente dele.

Parágrafo único. Por ocasião do embarque, o passageiro deverá apresentar atestado de sanidade do animal, fornecido pela Secretaria de Agricultura Estadual, Posto do Departamento de Defesa Animal ou por médico veterinário.

2) TRANSPORTE DE ANIMAIS

a) As taxas a serem cobradas para o transporte de animais na cabine de passageiros, independente do tamanho ou peso do(s) animal(ais) e seu “container”, serão equivalentes a duas vezes o valor da tarifa de excesso de bagagem aplicável por peça adicional, a ser cobrada por “container”, sendo que o(s) animal(ais) e seu “container” não poderão ser aceitos dentro da

Portaria nº 676/2000
– arts.37, §1º e 45 a 47.

NOSAI CT-011.

franquia de bagagem (despachada) do passageiro.

b) Não obstante ao acima exposto no Subparágrafo a), o transportador poderá aceitar o transporte de animais na cabine de passageiros ou no porão de bagagem, sem cobrança de taxas, nos seguintes casos:

i) Cão treinado para guiar cegos, que esteja acompanhando um passageiro com deficiência visual, que o torne dependente de tal cão.

ii) Cão treinado para guiar surdos, que esteja acompanhando um passageiro com deficiência auditiva, que o torne dependente de tal cão; e que tal deficiência seja comprovada por um certificado médico.

iii) O cão, desde que devidamente amordaçado, será permitido acompanhar tais passageiros deficientes na cabine de passageiros, mas não será permitido que ocupe um assento.

NOSAI CT-012.

2) TRANSPORTE DE ANIMAIS

a) As taxas a serem cobradas para o transporte de animais na cabine de passageiros serão as mesmas aplicáveis aos excessos de bagagens comuns, e o animal e seu “container” não poderão ser aceitos dentro da franquia de bagagem despachada do passageiro. O transportador poderá aceitar o transporte de animais na cabine de passageiros ou no porão de bagagem, sem cobrança de taxas, nos seguintes casos:

i) cão treinado para guiar cegos, que esteja acompanhando um passageiro com deficiência visual, que o torne dependente de tal cão.

ii) cão treinado para guiar surdos, que esteja acompanhando um passageiro com deficiência auditiva, que o torne dependente de tal cão; e que tal deficiência seja comprovada por um certificado médico.

b) O cão, desde que devidamente amordaçado, será permitido acompanhar tais passageiros deficientes na cabine de

passageiros, mas não será permitido que ocupe assento.

§1º Os itens de bagagem que não se enquadrem nas regras estabelecidas pelo transportador aéreo poderão ser recusados ou submetidos a contrato de transporte de carga.

§2º O transporte de carga observará regime de contratação, transporte e procedimento de despacho próprios.

Portaria nº 676/2000
– arts. 49 e 50.

Art. 49. A execução do contrato de transporte de carga inicia-se com o recebimento desta pelo transportador e persiste durante todo o período em que se encontre sob sua guarda, em aeródromo, a bordo da aeronave ou em depósito, e termina com a entrega respectiva ao destinatário, ou a seu representante legalmente constituído.

§ 1º O período de execução do transporte aéreo não compreende o transporte terrestre, marítimo ou fluvial, efetuado fora de aeródromo, a menos que hajam sido contratados pelo transportador para proceder ao carregamento, entrega, transbordo ou baldeação de carga.

§ 2º O transporte intermodal é regulamentado por legislação específica, expedida pelas autoridades competentes.

Art. 50. O conteúdo do conhecimento aéreo, as instruções sobre o transporte de artigos perigosos, o agenciamento e a consolidação da carga, bem como outras regras para o transporte de cargas são regulamentadas por legislação específica.

§3º O transporte de cães guia observará o disposto em legislação específica.

Portaria nº 676/2000
– art. 47.

Art. 47. Será permitido, na cabina de passageiro, em adição à franquia de bagagem e livre de pagamento, o transporte de cão treinado para conduzir deficiente visual ou auditivo, que dependa inteiramente dele.

A revisão das normas sobre transporte de bagagem (contrato acessório ao do transporte de passageiros) perpassa a necessária discussão da liberdade do estabelecimento de tarifas e diferenciação de serviços, por um lado, e da obrigatoriedade de manutenção do direito à franquia de outro.

Na primeira linha se apregoa que o regime de liberdade tarifária deveria ser cumprido na sua integralidade, dando, desta forma, livre-arbítrio aos operadores aéreos, para definir os termos das franquias, o que abrange, inclusive, os itens especiais que se dispõe a transportar. Na outra, defende-se o direito à manutenção de bagagem no pacote

de serviços obrigatórios do operador aéreo, previsto na legislação vigente, de franquia atualmente regulada pelo Estado.

No entanto, estudos regulatórios feitos no âmbito da Agência, desde 2013, ao abordarem temas como franquias de bagagem e liberdade tarifária, demonstraram, que a aplicação desta liberdade não tem caráter absoluto. Isso porque implicaria na autolimitação das competências da ANAC, no tocante à regulação dos serviços aéreos, extrapolando, desta forma o alcance do art. 49, da Lei 11.182/05. Mas também a estipulação de franquia e de excesso de bagagem contida nas Normas de Serviços Aéreos Internacionais e na Portaria nº 676/2000 representam um óbice para a oferta de maior número de serviços aos passageiros e destoam da prática mundial da aviação civil neste quesito. Ademais, as normas do transporte de bagagem no Brasil, além do intervencionismo econômico imposto, trazem quantidade de regras que dificultam a compreensão e enrijecem as políticas dos transportadores aéreos.

Diante deste contexto, chegou-se à conclusão que a definição do regulador acerca das regras de franquia de bagagem teria o condão de “engessar” o modelo de negócios dos transportadores aéreos. Isto, além de não gerar ganhos de eficiência econômica para os passageiros, acabaria por restringir a oferta de novos modelos de negócio por parte dos transportadores aéreos. Isto deixaria de incentivar, em especial, o exitoso modelo de “*low cost, low fare carriers*”, que se baliza na ampla liberdade para condução dos negócios comerciais. Desta forma, optou por defender o modelo de livre franquia.

No entanto, ao tentar tomar esta decisão surgiu certo receio acerca de como poderia ser implementada a liberdade tarifária aos contratos de transporte de bagagem por meio da desregulamentação, sem que fosse transmitida a errônea mensagem de que a ANAC estaria restringindo ou acabando com um direito do passageiro.

Outro receio em relação à liberação das franquias de bagagem dizia respeito ao potencial abuso por parte dos operadores aéreos. Neste contexto, chegou-se a aviltar hipóteses de que estes poderiam se valer de todas as oportunidades possíveis para auferirem maiores lucros e, em consequência, criarem cobranças que pudessem ser vistas como “impopulares”, como “taxa de bagagem de mão”.

Urge deixar claro que se existe uma franquia prevista em norma, todos os passageiros estão arcando com o ônus potencial do transporte da bagagem máxima prevista, mesmo aqueles que dela não se utilizam estão pagando pelo privilégio de dispor da possibilidade. Outrossim, uma franquia garantida de 64 quilos para Estados Unidos e Europa não só penaliza os que tem pouca bagagem (que pagam por toda a franquia), mas ainda incitam à evasão fiscal, inclusive em tempos pouco favoráveis, em que o país se encontra em recessão. Sobre o tema, asseverando a tese ora esposada, manifestou-se a RFB pela Nota Dicae/Copade/Coana nº 375, de 30.09.2015:

5. Sobre o impacto em nossas rotinas, procedimentos e políticas da alteração do limite corrente de franquias de bagagem, atualmente de 2 peças de até 32 kg cada, para uma franquia menor ou até mesmo inexistente, entendemos que em princípio tal impacto é neutro, sendo esta uma seara mais afeta a questões de direito do consumidor e mesmo das relações contratuais cíveis, cabendo ao órgão regulador sopesar os interesses em conflito.

6. A mudança, caso ocorra, espera-se que reverta em benefício para o consumidor, especialmente para o que não se utiliza da franquia. Na margem, poderemos experimentar um desestímulo a alguns viajantes internacionais que se aproveitam da franquia para trazer em suas bagagens itens pesados, porém normalmente de baixo valor agregado. O fraudador contumaz, que faz da bagagem um negócio, tenderá a absorver os custos extras de sua bagagem, fato que também possuiu per si, um viés positivo para o controle aduaneiro ao diminuir a lucratividade de sua operação.

7. Entre janeiro e julho de 2015 as equipes de fiscalização de bagagens fiscalizaram em inspeção indireta, com o uso de equipamentos não

invasivos, 2.791.412 volumes de bagagem; em inspeção direta, 620.704 volumes. Não há distinção entre os volumes despachados ao abrigo da franquia do passageiro e os despachados fora da franquia, pontua-se, entretanto, que o excesso de bagagem, hoje e no futuro, pode ser tido como um fator de risco aduaneiro, cujas rotinas de gerenciamento estão em franca evolução em nossos processos de trabalho. A RFB está preparada para submeter ao controle aduaneiro as bagagens de todos os viajantes internacionais, sendo as mesmas amparadas ou não por franquia pré-estabelecida no contrato de passagem aérea.

8. Entendemos pelos motivos expostos acima que, estritamente sob o ponto de vista do controle aduaneiro, a flexibilização da franquia de bagagem das viagens internacionais não se mostra potencialmente negativa para o nosso processo de controle de bagagem de passageiro internacional, podendo até mesmo vir a apresentar um viés positivo, a se comprovar com dados empíricos coletados após a mudança.

Ademais, a experiência internacional tem demonstrado que o aumento de preços do transporte aéreo pela desregulamentação das franquias de bagagem não está ocorrendo, mesmo nos mercados que dispõem de menor concorrência. Pelo contrário, têm evidenciado que a desregulamentação do setor está permitindo maior concorrência, assim como o surgimento de novos modelos de negócio, sem degradação dos serviços ou diminuição da atratividade do modal aéreo, ampliando desta forma as oportunidades de negócio e a oferta de assentos.

Assim, considerando a crescente concorrência no transporte aéreo no Brasil e a expansão da infraestrutura aeroportuária com as concessões dos principais aeroportos do país, a tendência aponta para a expurgação de eventuais excessos cometidos por posturas oportunistas dos operadores aéreos. Portanto, concluiu-se que a liberação das franquias de bagagem será tecnicamente a medida mais adequada a ser tomada.

O enrijecimento da política dos serviços de transporte de bagagens, seja a de mão ou a despachada, padronizado pelos regulamentos aeronáuticos em vigor atrapalha a dinâmica do transporte aéreo e chega a causar prejuízos aos consumidores. Os atuais regulamentos espelham o momento em que foram editados, fazendo-se necessária a adequação destes ao novo contexto da aviação civil brasileira e mundial, em consonância com os ditames de uma economia de mercado tanto mais evoluída quanto madura, apta a assimilar as melhores práticas de concorrência em um mercado cada vez mais competitivo.

Também, cabe enfatizar que o papel da regulação não deve tentar se sobrepor ao planejamento das empresas. Tampouco a normatização deve ser pautada em possíveis receios de abusos, visto que a boa-fé é princípio basilar no ordenamento jurídico pátrio, aplicável tanto na esfera do direito privado quanto no direito público, conforme afirma a doutora em Direito Administrativo Raquel Urbano de Carvalho:

Se é certo que se exige boa-fé do cidadão ao se relacionar com a administração, não há dúvida da sua indispensabilidade no tocante ao comportamento do administrador público. E quando impõe obrigações a terceiros, é fundamental que a administração aja com boa-fé, pondere os diferentes interesses e considere a realidade a que se destina sua atuação. Para a doutrinadora, é direito subjetivo público de qualquer cidadão um mínimo de segurança no tocante à confiabilidade ético-social das ações dos agentes estatais⁶.

⁶ Disponível em:

http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=108925. Acesso em 15.12.2015.

A decisão de reduzir a intervenção da Agência no processo de comercialização de franquias de bagagem também se pauta nas orientações emitidas pela OACI para balizar a regulação econômica no transporte aéreo internacional, consubstanciada no Doc. 9587. Tal documento *reafirma a função principal da OACI de elaborar orientações sobre políticas de regulação para o transporte aéreo internacional, de modo a facilitar a sua liberalização.*

Ainda, considera que:

(...) as orientações preparadas pela OACI e as medidas tomadas por ela para cumprir seus objetivos estratégicos deve ajudar os Estados contratantes a elaborar políticas e práticas que facilitem a mundialização, comercialização e liberalização do transporte aéreo internacional”⁷.

De igual modo, o referido documento coloca como princípio da regulação econômica:

(...) dar ao transporte aéreo internacional toda liberdade econômica possível, respeitando suas características específicas e, em especial, a necessidade de assegurar um elevado nível de segurança operacional, segurança da aviação e de proteção ao meio ambiente”⁸.

Também foi considerada para a decisão a experiência internacional sobre o tema. A título de exemplo, mencione-se o caso da empresa Air France, que possui um típico modelo tradicional de negócios (conhecido na indústria como *legacy carrier*). Entretanto, em 2013, considerando o mercado, iniciou uma investida para competir com as empresas *low cost*, criando as tarifas Mini (tarifas sem o despacho de bagagem, marcação antecipada de assentos e pontuação no programa de milhagem). No caso, por essas tarifas Mini a Air France ofereceu preços a partir de € 49, € 20 mais barata do que a tarifa imediatamente superior, ou seja, uma diferença de 40%. Caso o passageiro opte pela tarifa Mini, poderá adquirir o despacho de sua bagagem por € 15, desde que o faça antes do embarque. No momento do embarque o valor cobrado é de € 30.

Com esse exemplo, percebe-se como que o gerenciamento de receitas auxiliares, como a de bagagem, pode gerar efeitos positivos tanto para os passageiros quanto para os transportadores aéreos. Em um cenário de pressão sobre os custos inerentes à execução do transporte aéreo (oscilação positiva do dólar e constantes altas no preço dos combustíveis), possibilitar essas receitas auxiliares pode ser importante para manter a viabilidade e atratividade do setor. Dessa forma, pela diferenciação do produto, pôde a Air France captar um contingente de clientes que antes não atendia, os quais, se puderem abrir mão da bagagem despachada (ou pagar um diferencial por esta), terão todos os benefícios de um atendimento mais requintado, que é oferecido pela operadora francesa.

Também foram analisadas políticas de transporte de bagagem para voos na classe econômica de doze empresas aéreas estrangeiras, sendo quatro empresas norte-americanas, três europeias, duas sul-americanas e três asiáticas. Constatou-se que não há uma regulação estatal que defina os parâmetros para o transporte de bagagem e que a praxe do mercado é permitir uma franquia de bagagem de mão superior à regulada pela Portaria nº 676/2000 e cobrar separado pelo despacho de bagagem. Todas as empresas norte americanas analisadas, por exemplo, não impõem limites de peso para a bagagem de mão, o que incentiva o passageiro a não despachar bagagem e, conseqüentemente, gera redução na proporção de bagagens extraviadas⁹.

⁷ Doc. 9.587, p. 30 e 32. OACI.

⁸ Doc. 9.587, p. 38. OACI.

⁹ Conclusão baseada no SITA *Baggage Report* 2011, pg. 12

Por fim, cabe esclarecer que esta opção pela desregulamentação faseada das franquias de bagagem, apresentada nesta minuta das CGTA, foi alvo de discussão na Audiência Pública nº 3/2013. Na ocasião foi apresentada proposta que mantinha a franquia de bagagem, unificando as franquias internacionais em duas peças de bagagem de 32 kg cada, com exceção dos voos para América do Sul e América Central, que seriam iguais à franquia de 23 kg do transporte doméstico, permitido o oferecimento de tarifas com franquia de bagagem reduzida.

Após as contribuições recebidas na Audiência Pública, reforçou-se o entendimento de que faltam fundamentos técnicos para a estipulação de franquia de bagagem para os transportadores aéreos. Assim, foi feita opção do regulador por propor que a nova norma sobre bagagem que seja silente sobre a quantidade de franquia de bagagem tanto no transporte doméstico quanto no internacional. Assim, resta proposto no art. 14 que *o transporte de bagagem despachada configura serviço acessório oferecido opcionalmente pelo operador aéreo.*

Outrossim, importante informar que esta regra não será imediata, mas sim passará por uma redução gradual, como restara disposto nas disposições transitórias da norma, que serão comentadas ao final deste arrazoado.

Ao longo dos demais artigos propostos vê-se também que o princípio da simplificação da regra será seguido, contrapondo-se com a legislação vigente cuja preocupação é reger detalhadamente as mais diversas situações decorrentes do transporte de bagagem. A exemplo disso, é possível citar as NOSAI CT 011 e TP 005, que regulam o transporte internacional de bagagem no sistema peça e CT 012 e TP 024, que por sua vez regulam o transporte internacional de bagagem no sistema peso.

Estas normas têm a preocupação de tecer em minúcias as regras para o transporte de bagagem, o que acaba por impedir que os transportadores utilizem esse serviço como um diferencial competitivo e geram dificuldades de interpretação da norma e de assimilação de novas tecnologias. A NOSAI CT 011 determina quais os artigos podem ser cobrados de forma diferenciada (bagagem especial) e a NOSAI TP 005 define os valores que podem ser cobrados pelo excesso de bagagem:

3) TAXAS PARA EQUIPAMENTO DE GOLFE

a) Não obstante às tarifas de Excesso de Bagagem anteriormente mencionadas, o transportador poderá estabelecer uma taxa especial para cobrança do transporte de equipamento de Golfe, desde que contido em uma única bolsa de golfe, incluindo um par de sapatos próprios para esse esporte.

b) A taxa de excesso de bagagem a ser aplicada caso o referido equipamento de golfe se tratar de um excesso à franquia de bagagem (despachada) do passageiro, será de 50% do valor da taxa de excesso de bagagem aplicável.

c) A taxa acima descrita somente será aplicada para o transporte de um único equipamento de golfe, em uma única bolsa de golfe, por passageiro; no caso de outra(s) bolsa(s) em excesso, será cobrada a tarifa de excesso de bagagem normal, aplicável ao itinerário.

4) TAXA PARA EQUIPAMENTO DE ESQUIAGEM (DE NEVE OU AQUÁTICA)

a) Não obstante às tarifas de excesso de bagagem anteriormente mencionadas, o transportador poderá estabelecer uma taxa especial para cobrança do transporte de equipamento de esquiagem (de neve ou aquática), consistindo de:

- um par de esquis, um par de bastões para esqui e/ou um par de botas, ou uma prancha para esqui na neve, um par de botas, ou um esqui aquático do tipo "Slalom".

b) a taxa a ser cobrada pelo transporte dos equipamentos acima mencionados se em excesso (não incluídos na franquia de bagagem normal do passageiro), será de 33% da tarifa de excesso de bagagem normal, aplicável ao itinerário.

c) a referida taxa somente será aplicável para o transporte de uma única unidade dos artigos acima descritos, por passageiro; para qualquer equipamento de esquiagem em excesso, as taxas normais de excesso de bagagem deverão ser aplicadas.

5) TAXAS PARA EQUIPAMENTO DE “SURF”

(Somente aplicável na Área 1 – Longo Curso – Área 31 – Pacífico Norte/Central e Área 123 – Ásia via o Atlântico).

- Equipamento para “Surf” consistindo de uma prancha para “Surf” tendo no máximo o comprimento de 274cm (108 polegadas), não poderá ser incluído na franquia de bagagem despachada do passageiro, devendo ser taxados da seguinte maneira:

a) Será permitido o transporte de uma prancha de “SURF” mediante o pagamento de 50% da tarifa normal de excesso de bagagem aplicável ao itinerário.

b) Prancha(s) adicional(ais) será(ão) transportada(s) mediante o pagamento da tarifa normal de excesso de bagagem aplicável ao itinerário.

No regime de liberdade tarifária não há justificativa para manter esse sistema de cobrança, devendo o transportador aéreo ser responsável por definir e informar sua política de valores de bagagem. O modelo vigente também é incompatível com os limites e franquias e a prática de mercado nos demais países, principalmente naqueles de maior representatividade (EUA e países da União Europeia).

Outro exemplo de exaustão das normas vigentes encontra-se nos artigos números 36 e 48 da Portaria nº 676/2000. Estes artigos tratam de transporte de artigos perigosos como bagagem despachada ou bagagem de mão, o que também é feito por outras normas específicas para o transporte de artigos perigosos.

A Resolução nº 207, de 22 de novembro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos de inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita nos aeroportos informa que o:

objetivo da inspeção dos passageiros e suas bagagens de mão é prevenir que armas, explosivos, artefatos ou agentes químicos, biológicos, radioativos, nucleares ou substâncias e materiais proibidos, assim considerados os constantes do Anexo desta Resolução, sejam introduzidos, sem autorização, às áreas restritas de segurança.

Desta forma, a norma indicada já dota o operador aéreo do poder de impedir o embarque de transporte de artigos perigosos, por meio de bagagem de mão ou despachada, que não atendam às regras de segurança.

O transporte de artigos perigosos também é regulado pelo Anexo 18 da Convenção de Aviação Civil Internacional. Este anexo apresenta requisitos sobre o transporte de artigos perigosos transportados por passageiros e tripulantes. Além desta norma há as Instruções Técnicas – Doc 9284 da OACI – que possuem os requisitos para o transporte seguro de artigos perigosos (Capítulo 5 da Parte 7 e a Parte 8) como bagagem de mão, bagagem despachada ou junto ao corpo do passageiro e do tripulante e seu procedimento de notificação ao passageiro sobre tal restrição.

Já o RBAC 175, a norma específica que versa sobre o tema em pauta, em seu requisito 175.11 (em revisão pela área técnica responsável) apresenta uma lista de artigos perigosos permitidos para transporte por passageiro ou tripulante. Enquanto que a Portaria nº 676/2000 apresenta do mesmo modo em seu corpo uma relação de artigos que considera como perigosos, havendo contradições entre as duas normas. As Condições Gerais de Transporte proíbem o transporte de cilindro de oxigênio, inflamáveis, baterias, dentre outros, enquanto que o RBAC 175 permite.

Desta forma, a desregulamentação dos artigos 36 e 48 da Portaria nº 676/GC-5/2000 não é apenas opção do regulador, mas obrigação, diante da confusão que vem causando aos operadores aéreos.

Assim sendo fica positivado, de forma simplificada:

Art. 14 (...)

§1º A bagagem poderá sofrer restrições, nos termos desta Resolução e de outras normas atinentes à segurança da aviação civil.

Além da preocupação econômica apresentada pelo regulador, somada a ideia de simplificação do texto, a atualização das CGTA referentes a bagagem também apresenta cuidados com o usuário, ampliando alguns direitos, ao estabelecer, por exemplo, os parágrafos 2º e 3º, do art. 14, que preveem:

Art. 14 (...)

§2º As regras referentes ao transporte de bagagem despachada deverão ser uniformes durante todo o itinerário, para os voos com início no Brasil, incluído o trecho de retorno.

§3º Caso o transporte seja realizado por mais de um transportador aéreo, mediante a celebração de um único contrato, deverá ser observada a regra do §2º do presente artigo.

Art. 15 O operador aéreo deverá permitir franquia mínima de dez quilos de bagagem de mão por passageiro de acordo com as dimensões definidas no contrato de transporte e informadas no bilhete de passagem.

Parágrafo único. Considera-se bagagem de mão o volume transportado na cabine, sob responsabilidade do passageiro.

Interessante observar que o §2º, acima descrito, difere substancialmente da Portaria nº 676/2000, que em seu art. 37, §3º que diz prevalecer em voos com conexão, a franquia de bagagem referente à aeronave de menor capacidade, texto incluído pela Portaria nº 689/GC5, de 22 de junho de 2005.

Também é importante destacar como ampliação dos direitos dos usuários o previsto no momento da venda do serviço, que reitera o direito à informação na proposta de norma, especificando a política de transporte de bagagem adotada, bem como eventuais valores cobrados a título de excesso de bagagem.

Vale comentar também que, a despeito da manutenção da franquia da bagagem de mão, destinada ao porte de bens de cunho pessoal, esse direito não é absoluto, sobretudo para o caso de aeronaves menores. Nessas situações, o peso ou dimensões desta bagagem poderão ser reduzidos, a fim de serem acomodadas na aeronave, com conforto e segurança.

Afinal, sobre o tema informações sobre bagagens, o artigo 16, por sua vez, abrevia as instruções sobre itens de bagagem submetidos a procedimentos especiais de despacho, inclusive de forma ilustrativa. Partindo de uma desregulamentação que permita diferenciação de serviços, cabe aos operadores aéreos disporem os itens de bagagem especial que vão transportar, podendo estes, inclusive, negar o transporte de determinados tipos ou submetê-los a contrato de transporte de carga. Deve-se lembrar que as cargas têm regime de contratação, transporte e procedimento de despacho próprio.

São itens que passam a se submeter a procedimento especial de despacho, que pode se dar na cabine ou no porão, nos termos ilustrativos dos incisos do *caput*:

I - aqueles que, por suas condições de manuseio e acondicionamento, requerem cuidados especiais;

II - aqueles que não se enquadram nas dimensões estipuladas;

III - os animais.

Por fim, destaca-se o §3º que trata do transporte de cães-guia. Este é normatizado por meio do Decreto nº 5.904/2006. Deste decreto o destaque fica a encargo dos seguintes artigos, sem prejuízo dos demais:

Art. 1º. A pessoa com deficiência visual usuária de cão-guia tem o direito de ingressar e permanecer com o animal em todos os locais públicos ou privados de uso coletivo.

§5º. No transporte público, a pessoa com deficiência visual acompanhada de cão-guia ocupará, preferencialmente, o assento mais amplo, com maior espaço livre à sua volta ou próximo de uma passagem, de acordo com o meio de transporte.

(...)

§7º. É vedada a cobrança de valores, tarifas ou acréscimos vinculados, direta ou indiretamente, ao ingresso ou à presença de cão-guia nos locais previstos no caput, sujeitando-se o infrator às sanções de que trata o art. 6º.

CAPÍTULO III - DO DESPACHO DO PASSAGEIRO E EXECUÇÃO DO
CONTRATO

Seção I - Do Despacho e Apresentação para Embarque

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 17. O passageiro deverá comparecer para despacho (<i>check-in</i>) presencial no horário e nas condições estabelecidos pelo transportador.	Portaria nº 676/2000 arts. 16 e 17.	<p>Art. 16. O passageiro com reserva confirmada deverá comparecer para embarque no horário estabelecido pela empresa ou:</p> <p>a) até 30 (trinta) minutos antes da hora estabelecida no bilhete de passagem, para as linhas domésticas; e</p> <p>b) até 60 (sessenta) minutos antes da hora estabelecida no bilhete de passagem, para as linhas internacionais.</p> <p>Seção VII Da Lista de Espera</p> <p>Art. 17. O passageiro que não comparecer ao embarque, ou não se apresentar no horário previsto no artigo anterior, terá sua vaga preenchida por passageiro inscrito em lista de espera.</p> <p>§ 1º Para fins do que dispõe este artigo, as empresas aéreas manterão, no balcão do aeroporto, uma lista de espera a ser preenchida pelo próprio passageiro, sempre que o total de reservas atingir o limite de assentos previstos para a aeronave.</p> <p>§ 2º As empresas aéreas não poderão organizar listas de espera fora dos aeroportos.</p>
Art. 18. O passageiro deverá apresentar para o seu despacho (<i>check-in</i>) documento de identificação pessoal com foto, válido no território nacional, conforme legislação específica.	Portaria nº 676/2000 – art. 15. Resolução nº 130/2009 – art. 2º.	<p>Art. 15. É obrigação do transportador a identificação do passageiro que se apresenta para o embarque, não cabendo ao passageiro responsabilidade se outra pessoa usar indevidamente o bilhete extraviado.</p> <p>Art. 2º Constituem documentos de identificação de passageiro de nacionalidade brasileira: I - passaporte nacional; II - carteira de identidade (RG) expedida pela Secretaria de Segurança Pública de um dos estados da Federação ou Distrito Federal; III - cartão de identidade expedido por ministério ou órgão subordinado à Presidência</p>

da República, incluindo o Ministério da Defesa e os Comandos da Aeronáutica, da Marinha e do Exército; IV - cartão de identidade expedido pelo poder judiciário ou legislativo, no nível federal ou estadual; V - carteira nacional de habilitação (modelo com fotografia); VI - carteira de trabalho; VII - carteira de identidade emitida por conselho ou federação de categoria profissional, com fotografia e fé pública em todo território nacional; VIII - licença de piloto, comissário, mecânico de voo e despachante operacional de voo emitido pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC; IX - outro documento de identificação com fotografia e fé pública em todo o território nacional.

§1º. O passageiro menor de 12 anos (criança) poderá ser admitido para o embarque mediante apresentação de documento sem foto, observados os requisitos constantes de legislação específica.

Resolução nº
130/2009 – art. 2º,
§4º.

Art. 2º, § 4º Em se tratando de criança ou adolescente: I - no caso de viagem em território nacional e se tratando de criança, deve ser apresentado um dos documentos previstos no caput ou certidão de nascimento do menor – original ou cópia autenticada – e documento que comprove a filiação ou parentesco com o responsável, observadas as demais exigências estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Vara da Infância e Juventude do local de embarque; II - no caso de viagem internacional, o documento de identificação é o passaporte ou outro documento de viagem válido, observado o rol constante no artigo 1º do Decreto 5.978, de 4 de dezembro de 2006, sem prejuízo do atendimento às disposições do Conselho Nacional de Justiça, às determinações da Vara da Infância e Juventude do local de embarque e às orientações da Polícia Federal - DPF.

§2º Nos casos de furto, roubo ou extravio do documento de identificação do passageiro e em se tratando de viagem em território nacional, poderá ser aceito documento emitido pela autoridade de segurança pública.

Resolução nº
130/2009 – art. 2º,
§2º.

Art. 2º, §2º Nos casos de furto, roubo ou extravio do documento de identificação do passageiro e em se tratando de viagem em território nacional, poderá ser aceito o correspondente Boletim de Ocorrência - BO, desde que tenha sido emitido há menos de 60 (sessenta) dias.

Os artigos sob análise tratam do despacho do passageiro ou *check-in*, isto é, do procedimento pelo qual o passageiro confirma sua presença no voo e recebe o cartão de embarque do operador aéreo, por meio físico ou eletrônico. Em comparação com a Portaria nº 676/GC-5/2000 e com a Resolução nº 130/2008, este artigo é bem menos detalhado, deixando a cargo do operador aéreo estabelecer as regras para o procedimento em discussão, bem como das autoridades públicas competentes para tanto. O destaque de desregulamentação neste caso fica com o tempo em que o passageiro deve comparecer para realização do *check-in*. Com isto o operador fica livre para estabelecer prazos distintos de acordo com o porte ou logística do aeroporto.

Além disso, foi prevista a exclusão dos artigos que tratam da lista de espera. Esse serviço de lista, que tem sua operacionalidade prevista de forma artesanal, dispensa a intervenção do Estado, restando melhor caracterizado como um diferencial a ser oferecido na cesta de produtos do operador aéreo, caso este ache relevante.

O artigo proposto dispõe que para o *check-in* o passageiro deve apresentar documento de identificação pessoal com foto, válido no território nacional, conforme legislação específica. Este artigo apresenta uma série de questões bastante complexas, uma vez que trata de assuntos que extrapolam as competências da ANAC. Dentre estas questões destacam-se identificação civil e segurança pública.

Este tema vem sendo discutido no âmbito da Agência há algum tempo, sendo que foi publicada a Resolução nº 52, de 2008, posteriormente substituída pela Resolução nº 130, de 2009, ambas sobre o tema. Ao aprovar estas normas a autoridade de aviação civil brasileira, tinha em mente, sobretudo, a segurança aérea e aeroportuária. Assim, tomou-se a iniciativa de regulamentar os documentos de identificação que seriam aceitos para o embarque de passageiros nos aeroportos brasileiros, não obstante a identificação civil não constitua uma das atribuições da ANAC. Conforme estas normas, constituem documentos de identificação de passageiro de nacionalidade brasileira:

Art. 2º (...)

I - passaporte nacional;

II - carteira de identidade (RG) expedida pela Secretaria de Segurança Pública de um dos estados da Federação ou Distrito Federal;

III - cartão de identidade expedido por ministério ou órgão subordinado à Presidência da República, incluindo o Ministério da Defesa e os Comandos da Aeronáutica, da Marinha e do Exército;

IV - cartão de identidade expedido pelo poder judiciário ou legislativo, no nível federal ou estadual;

V - carteira nacional de habilitação (modelo com fotografia);

VI - carteira de trabalho;

VII - carteira de identidade emitida por conselho ou federação de categoria profissional, com fotografia e fé pública em todo território nacional;

VIII - licença de piloto, comissário, mecânico de voo e despachante operacional de voo emitido pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC;

IX - outro documento de identificação com fotografia e fé pública em todo o território nacional.

O RBAC 108.25 (e), também trata deste mesmo tema, e exige:

108.25 (e) O operador aéreo, durante os procedimentos de embarque, deve realizar a identificação do passageiro de forma a assegurar que ao embarcar na aeronave, o mesmo seja o detentor do bilhete aéreo e esteja de posse de documento válido de identificação com foto, nos termos estabelecidos em normatização específica sobre a matéria.

Da análise desta relação de documentos, observa-se a preocupação do regulador em exigir documentos com fotos para embarque. Para adultos esta exigência é de fácil

cumprimento. Todavia, para crianças e adolescentes a exigência não é tão viável. De tal modo, a Resolução nº 52/2008 previu:

Art. 3º Constituem documentos de identificação de passageiro de nacionalidade brasileira:

(...)

§ 5º Em se tratando de criança ou adolescente:

I - no caso de viagem no território nacional, o documento de identificação a ser apresentado é a certidão de nascimento – original ou cópia autenticada – ou um dos documentos previstos no caput, observada a necessidade de igual apresentação do(s) documento(s) exigido(s) pelo Juizado da Infância e do Adolescente.

Somado a esta regra da ANAC, precisa ser verificado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que dispõe:

Art. 83. Nenhuma criança poderá viajar para fora da comarca onde reside, desacompanhada dos pais ou responsável, sem expressa autorização judicial.

§ 1º A autorização não será exigida quando:

a) tratar-se de comarca contígua à da residência da criança, se na mesma unidade da Federação, ou incluída na mesma região metropolitana;

b) a criança estiver acompanhada:

1) de ascendente ou colateral maior, até o terceiro grau, comprovado documentalmente o parentesco;

2) de pessoa maior, expressamente autorizada pelo pai, mãe ou responsável.

§ 2º A autoridade judiciária poderá, a pedido dos pais ou responsável, conceder autorização válida por dois anos.

Art. 84. Quando se tratar de viagem ao exterior, a autorização é dispensável, se a criança ou adolescente:

I - estiver acompanhado de ambos os pais ou responsável;

II - viajar na companhia de um dos pais, autorizado expressamente pelo outro através de documento com firma reconhecida.

Art. 85. Sem prévia e expressa autorização judicial, nenhuma criança ou adolescente nascido em território nacional poderá sair do País em companhia de estrangeiro residente ou domiciliado no exterior.

Assim, para embarque das crianças, a certidão de nascimento pode ser confrontada com a carteira de identidade do adulto, dada que esta companhia é obrigatória, não restando dúvidas quanto a identificação da criança. No entanto, o ECA não legisla sobre companhia de adolescente em viagem, deixando supor que estes podem viajar desacompanhados. Desta forma, uma vez que o adolescente pode viajar só, ao permitir que ele apresente apenas a Certidão de Nascimento, fica o operador aéreo sem meios de averiguar sua real identificação, abrindo possibilidades para que outra pessoa embarque em seu lugar.

Somado a este problema, ao reeditar a norma que tratou de identificação de passageiros, com a publicação da Resolução nº 130, que substituiu a Resolução nº 52, o regulador, não fez uso da melhor técnica legislativa e escreveu:

Art. 2º Constituem documentos de identificação de passageiro de nacionalidade brasileira:

(...)

§ 4º Em se tratando de criança ou adolescente:

I - no caso de viagem em território nacional e se tratando de criança, deve ser apresentado um dos documentos previstos no caput ou certidão de nascimento do menor – original ou cópia autenticada – e documento que comprove a filiação ou parentesco com o responsável, observadas as demais exigências estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Vara da Infância e Juventude do local de embarque;

Como pode ser observado, o § 4º propõe-se a estabelecer uma regra para crianças e adolescentes, enquanto o inciso subsequente faz referência somente a crianças. Isso vem causando dificuldade de interpretação para os operadores aéreos.

Agora, na atualização das CGTA, algumas hipóteses foram aviltadas, mas sem uma solução definitiva, uma vez que a questão de identificação impacta outras áreas não diretamente relacionadas com a ANAC, mas de interesse da sociedade como um todo. E, eventuais impactos em outras áreas, inclusive de segurança pública, não podem ser mensurados por esta Gerência sem um estudo mais detalhado com a participação de outros atores externos relacionados ao assunto. Desta forma, apresentam-se algumas alternativas com suas implicações, que poderiam ser implementadas pela ANAC:

a) excluir, de maneira taxativa, a possibilidade de o adolescente embarcar na aeronave apresentando somente a certidão de nascimento, exigindo-se, para tanto, a apresentação da mesma documentação exigida atualmente a um adulto. Com isto, a ANAC estaria obrigando os adolescentes a portarem documentos de identificação civil com foto, o que poderia ser questionado, tendo em vista que esta exigência extrapola as competências desta autarquia; ou

b) permitir que o adolescente embarque na aeronave com certidão de nascimento. Como dito anteriormente, a ausência da foto impede sua correta identificação, possibilitando que outra pessoa embarque em seu lugar. Desta forma, seria necessário que o adolescente apresentasse documento que comprove a filiação ou parentesco, pelos responsáveis, como é hoje feito no embarque da criança que viaja acompanhada. Isto pressupõe que o adolescente esteja acompanhado no momento de embarque. O que não é viável, tendo em vista que somente acessa a área restrita dos sítios aeroportuários, quem possui cartão de embarque. Logo, esta exigência teria que ser feita no momento de *check-in*, o que amenizaria a possibilidade de embarque de pessoa diferente daquela identificada no bilhete, mas não excluiria por completo o risco. Entretanto, eventualmente o adolescente não teria este amparo no voo de retorno, o que complicaria mais a sua situação; ou

c) obrigar que o adquirente da passagem registre previamente o documento do adolescente junto à companhia aérea, restando a esta a validação da documentação apresentada ou solicitação de mais documentos ou do comparecimento do adolescente com o responsável em escritório da empresa aérea. Com isso haveria a segurança da identificação prévia. Por outro lado, aumentaria em demasia a burocracia para a utilização do bilhete.

Em suma, as alternativas pensadas até o momento imporão uma mudança na dinâmica de identificação de passageiros menores de idade, devendo, portanto, a matéria ser amplamente discutida. No caso, foi concebida o §1º da atual proposta, que traz o permissivo da utilização da certidão de nascimento para o menor de idade, mas veda-se a possibilidade para o adolescente. Acredita-se que esta regra é a melhor forma de equalizar a questão, considerando a multiplicidade de fatores que pesa sobre um prestador de serviços que pessoa diferente daquela indicada no bilhete. Vide:

§1º O passageiro menor de 12 anos (criança) poderá ser admitido para o embarque mediante apresentação de documento sem foto, observados os requisitos constantes de legislação específica.

Outro fator que suscita dúvidas em relação à adequada identificação dos passageiros é a utilização, tanto para adultos como para menores, do Boletim de Ocorrência no momento do embarque, admitido pelo § 2º do art. 2º da Resolução 130/09:

Art. 2º Constituem documentos de identificação de passageiro de nacionalidade brasileira:

(...)

§ 2º Nos casos de furto, roubo ou extravio do documento de identificação do passageiro e em se tratando de viagem em território nacional, poderá ser aceito o correspondente Boletim de Ocorrência - BO, desde que tenha sido emitido há menos de 60 (sessenta) dias.

Por se tratar de documento, em regra, emitido pelas Delegacias de Polícia vinculadas às Secretarias de Segurança Pública estaduais, deve-se averiguar que a utilização do referido boletim não é plausível para o embarque em aeronaves em voos com origem e destino no país (exceto países do Mercosul). Importante observar que este problema não se aplica aos estrangeiros, que tem o dever de buscar em seus consulados documentos que atestem sua identidade.

Na hipótese, importantes dúvidas se colocam, sobretudo acerca da fidedignidade com que o Boletim de Ocorrência pode refletir a identidade de uma pessoa. Dentre elas, inclusive, a legitimidade do denominado BO eletrônico para identificação de passageiro no embarque, que poderia se constituir em ferramenta para burla do art. 11 da Resolução ANAC nº 138, de 9 de março de 2010, segundo o qual o bilhete de passagem é pessoal e intransferível. Seria o caso, eventualmente, de se pensar em BO específico para os casos de furto ou roubo de documentos do passageiro do transporte aéreo, que seria avalizado da Polícia Federal do Aeroporto, considerando possível investigação do órgão da polícia que emitiu o boletim. Não obstante, esta é uma decisão daquela entidade, enquanto autoridade de segurança pública.

Ademais, qualquer interpretação que se firme sobre esse ponto há de levar em consideração situações corriqueiras em que os passageiros podem ser ainda mais desassistidos em face de uma atuação pouco sensível da Agência, como no caso de extravio do documento do menor fora de seu domicílio (durante uma viagem) e proibição de utilização de BO.

Diante destas questões, que não podem ser solucionadas no âmbito da ANAC, optou-se por revogar a Resolução nº 130, mas mantendo a previsão da documentação emitida por autoridade de segurança pública como suficiente para admissão para o embarque. Esse foi o meio encontrado para trazer o debate da desregulação nesse ponto, visando tanto declarar que a ANAC não detém competência para figurar como entidade de identificação civil, bem como para chamar os órgãos responsáveis à mesa por este mister, para que regulem esse ponto, se assim entenderem cabível. Desta forma será possível proteger tanto o adolescente, quanto o adulto, de boa-fé, que tenha perdido sua documentação. Sobretudo, resta para a ANAC cuidar de questões ligadas à segurança aeroportuária contra atos ilícitos, reforçando a inspeção de segurança para impedir que passageiros venham a embarcar com objetos ilícitos.

Neste ponto, cabe destacar o conteúdo do RBAC 108.25 que cuida do procedimento de embarque de passageiros. A referida norma já exige do passageiro a apresentação documento válido de identificação com foto para realização do embarque.

**CAPÍTULO III - DO DESPACHO DO PASSAGEIRO E EXECUÇÃO DO
CONTRATO**

Seção I - Do Despacho e Apresentação para Embarque

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 19. No despacho da bagagem, caso o passageiro pretenda transportar bens cujo valor ultrapasse a quantia correspondente a 1.131 Direitos Especiais de Saque (DES), poderá fazer declaração especial de valor junto ao transportador aéreo.		
§1º A declaração especial de valor deve ser feita mediante o preenchimento de formulário fornecido pelo transportador, que deverá entregar uma via ao passageiro.		
§2º A declaração especial de valor tem como finalidades declarar o valor da bagagem despachada e possibilitar o aumento do valor da indenização no caso de perda ou danos.		
Art. 20. Quando o passageiro solicitar declaração especial de valor, o transportador poderá, cumulativamente:		
I - exigir o comparecimento do passageiro com maior antecedência ao aeroporto;		
II - verificar o conteúdo dos volumes;		
III - exigir o pagamento de valor adicional ou de seguro.		
Parágrafo único. O valor adicional, ou o seguro correspondente deve ser devidamente informado ao passageiro na oferta de serviço e no contrato de transporte.		

A questão de fundo que orienta as presentes disposições é a limitação de responsabilidade e previsibilidade de dispêndios e caso de perdas e extravios por parte da empresa aérea. Sobre a responsabilidade pelos danos decorrentes de perda ou avaria da bagagem ou da carga transportada, deve-se fazer alusão ao que está posto no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) e no Código de Defesa do Consumidor (CDC), visto que estes diplomas legais abordam as questões de responsabilidade civil, além da Convenção de Montreal, aprovada por meio do Decreto nº 5.910, de 27 de setembro de 2006.

A limitação da responsabilidade no transporte aéreo tem suas origens na década de 1920, época em que a aviação civil se encontrava em estágio inicial, com o propósito de criar um regime legal que protegesse os transportadores de potenciais prejuízos devastadores que poderiam advir em caso de desastres aéreos¹⁰. Nesse sentido, em 12 de outubro de 1929 foi assinada a Convenção de Varsóvia, com o objetivo de unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional, da qual o Brasil foi signatário. A Convenção estabeleceu, entre outras, a limitação de responsabilidade dos transportadores aéreos para a avaria, perda e destruição de bagagem.

No ano de 1999, após sucessivos debates acerca da atualização da Convenção de Varsóvia - inclusive sobre a majoração dos limites de responsabilidade - foi assinada a Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional em Montreal, em 28 de maio de 1999. Tal Convenção fixou os limites de responsabilidade referentes ao transporte de bagagem em 1.000 Direitos Especiais de Saque (DES)¹¹. Em 2009 o limite de responsabilidade foi atualizado para 1.131 DES¹².

O CBA, datado do ano de 1986, adotou o chamado Sistema de Varsóvia e limitou a responsabilidade no transporte de bagagem em 150 Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), como apresentado anteriormente. Cumpre recordar que valor máximo que trata o artigo em questão é regido pelo art. 260 do CBA, que prevê:

Art. 260. A responsabilidade do transportador por dano, conseqüente da destruição, perda ou avaria da bagagem despachada ou conservada em mãos do passageiro, ocorrida durante a execução do contrato de transporte aéreo, limita-se ao valor correspondente a 150 (cento e cinquenta) Obrigações do Tesouro Nacional - OTN, por ocasião do pagamento, em relação a cada passageiro.

Três anos após a publicação do CBA, a Lei no 7.801, de 11 de julho de 1989, substituiu a OTN pelo Bônus do Tesouro Nacional (BTN), fazendo com que a OTN fosse extinta. Tendo em vista que não havia mais indexador legal para a limitação da responsabilidade no transporte aéreo, a ANAC viu-se compelida a editar a Resolução nº 37, de 07 de agosto de 2008, com o intuito principal de atualizar o valor da OTN para fins de contratação do seguro obrigatório de responsabilidade civil do explorador ou transportador aéreo.

Com o advento do CDC, ficou estabelecido em seu art. 6º, VI *a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos*, o que significa dizer que a reparação deve alcançar o valor dos danos sofridos, não se sujeitando a qualquer valor tarifado. Baliza esse entendimento a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como se vê:

AGRAVO REGIMENTAL. EXTRAVIO DE BAGAGEM. INDENIZAÇÃO. AÇÃO REGRESSIVA. SEGURADORA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. CDC. CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA. INAPLICÁVEL.

- A inversão do ônus da prova não foi objeto de discussão na formação do acórdão recorrido. Súmulas 282 e 356/STF.

- Em casos de extravio de bagagem incide o CDC, não mais se aplicando os limites indenizatórios do Código Brasileiro de Aeronáutica, ainda que em ações regressivas movidas por seguradoras. Precedentes.

(AgRg no AgRg no Ag 256225 / SP, Rel Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS, DJU 27/06/2005)

¹⁰ Fonte: <http://www.allbusiness.com/legal/international-law/1103895-1.html#ixzz1fBkqHcSA>

¹¹ O DES consiste em uma cesta de moedas internacional utilizada pelo Fundo Monetário Internacional.

¹² Conforme consta na *State Letter* LE 3/38.1-09/47, de 30 de junho de 2009.

CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. EXTRAVIO DE MERCADORIA SEGURADA EM TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL. LIDE MOVIDA PELA SEGURADORA, REGRESSIVAMENTE. CONVENÇÃO DE VARSÓVIA E CBA.

TARIFAÇÃO NÃO MAIS PREVALENTE EM FACE DO CDC. RECURSO ADESIVO. ENFRENTAMENTO PELO TRIBUNAL.

I. Após o advento do Código de Defesa do Consumidor, não mais prevalece, para efeito indenizatório, a tarifação prevista tanto na Convenção de Varsóvia, quanto no Código Brasileiro de Aeronáutica, segundo o entendimento pacificado no âmbito da 2ª Seção do STJ.

II. Enfrentado o recurso adesivo da ré, não se identifica ofensa aos arts. 500 e 515 do CPC, porquanto dada a prestação jurisdicional pedida, embora contrária à vindicação da parte.

III. Recurso especial não conhecido.

(REsp 316280/SP, Rel Min ALDIR PASSARINHO JUNIOR, DJU 07/04/2003)

Dessa forma, o Poder Judiciário brasileiro vem, em alguns casos, afastando a limitação da responsabilidade no transporte aéreo de bagagem, dando cumprimento ao estabelecido no art. 6º, VI, do CDC, sobretudo no caso do dano moral. Entretanto, a ANAC, enquanto autarquia especial integrante do Poder Executivo Federal não tem competência para afastar a aplicação do CBA ou dos tratados internacionais sobre transporte aéreo dos quais o Brasil seja parte (como a Convenção de Montreal, que inclusive foi ratificada pelo Decreto nº 5.910/2006 após a edição do próprio CDC), visto que ambos têm plena vigência no ordenamento jurídico brasileiro. Pesa ainda o fato de que não houve declaração de inconstitucionalidade de dispositivos do CBA ou da referida Convenção por parte do Supremo Tribunal Federal, que, nos termos do art. 102, III, “b” da Constituição Federal, é o órgão competente para tal.

Assim, a proposta de Resolução busca dar plena aplicação ao que já está posto na legislação, positivando que *caso o passageiro pretenda transportar bens cujo valor ultrapasse a quantia correspondente a 1131 Direitos Especiais de Saque (DES), poderá fazer declaração especial de valor junto ao transportador aéreo*. Tal proposta visa a adequar as CGTA à legislação em vigor. Evidentemente que sobrevivendo a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos do CBA indicados, bem como das normas que internalizaram os tratados referenciados, deixaria o dispositivo de ter fundamento para sua aplicação, ficando portanto revogado.

Assim, considerou-se a hipótese de apresentar na minuta das CGTA parâmetro para indenização pela perda ou avaria da bagagem da maneira mais benéfica ao passageiro, que inclusive facilite seu entendimento da questão. Visa-se com isto a aumentar a transparência da relação de consumo e dar maior celeridade aos processos administrativos de indenização da bagagem.

A proposta parte da conveniência para adotar, especificamente para o transporte de bagagem, um indexador unificado para a quantificação da responsabilidade, tanto para os voos domésticos quanto para os voos internacionais, que seria o Direito Especial de Saque. Isto ressaltaria a extinção da OTN, conforme preconizado pela Política Nacional de Aviação Civil – aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009 – que coloca como uma ação geral em prol da proteção do consumidor *minimizar diferenças de tratamento jurídico nas relações de consumo existentes na provisão de serviços de transporte aéreo doméstico e internacional*, como se pode ver na transcrição abaixo:

3.4. A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

Ações Gerais

Promover a segurança jurídica nas relações de consumo existentes no setor de aviação civil.

Garantir a previsibilidade, precisão e clareza das obrigações das empresas prestadoras de serviços aéreos.

Assegurar a adequada regulamentação dos direitos e obrigações dos usuários, dos prestadores de serviços aéreos, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária civis, de forma a prover o equilíbrio no relacionamento entre as partes e minimizar o contencioso administrativo e judicial.

Assegurar a transparência e a provisão de informações referentes à relação de consumo pelos diversos segmentos participantes do Sistema de Aviação Civil.

Minimizar diferenças de tratamento jurídico nas relações de consumo existentes na provisão de serviços de transporte aéreo doméstico e internacional. (grifo nosso).

Segundo este entendimento, a adoção do DES em substituição à OTN cumpriria com as ações gerais propostas no sentido de minimizar as diferenças de tratamento jurídico nas relações de consumo existentes na provisão de serviços aéreos domésticos e internacionais, enquanto não for editada uma lei que altere o CBA e retire a OTN como indexador do limite de responsabilidade.

Importante ressaltar que, no Parecer nº 40/2014/CMF/PF-ANAC/AGU/jelsn, exarado pela Procuradoria Jurídica da ANAC, foi orientado o contrário, no sentido de que:

Não obstante disponha a Agência de ampla competência acerca da matéria, inclusive no tocante à interpretação dos dispositivos do CBA em face do superveniente Código de Defesa do Consumidor, tem-se que, no exercício do seu poder regulamentar, encontra a Agência limitação nas determinações emanadas do próprio texto legal, ou seja, em regra, não se mostra possível, por meio de Resolução, alterar os dispositivos legais expressos acerca de determinada matéria.

Nessa esteira, embora possível até mesmo a regulamentação integral de determinadas matérias não tratadas em lei, porém inseridas na esfera das competências da Agência, ou mesmo regulamentação adicional ou complementar, a depender da densidade do tratamento legal conferido a matéria, tem-se que alguns temas foram reservados pelo legislador ao domínio da lei, com disposições legais expressas que, uma vez detalhadas no próprio texto legal, não podem ser substituídas pela regulamentação infralegal. Não obstante a possibilidade, em tese, de deslegalização ou degradação do grau hierárquico de determinadas matérias, que, ainda que anteriormente previstas em lei, passariam a ser reguladas por simples regulamentos, tem-se que este não parece ser o caso da limitação de responsabilidade do transportador aéreo, cujo tratamento se dá de forma específica no texto legal.

A par do argumento legal, verifica-se, no caso específico, que a própria Agência, por meio da Resolução ANAC Nº 37, de 07 de agosto de 2008, já aferiu o valor atualizado da OTN para fins de aplicação de dispositivos do CBA, determinando, inclusive, sua aplicação para efeitos de conversão de todos os limites de indenização fixados no Título VIII daquele Código (que inclui a responsabilidade por dano à bagagem), além de novo critério de atualização monetária do valor definido (IPCA). No tocante às diretrizes previstas no Decreto nº 6.780, de 2009, por sua vez, tem-se que igualmente não tem o condão de suplantar o texto legal, o que, em princípio, torna a argumentação insuficiente para motivar a alteração, por meio de Resolução, do regramento acerca da responsabilidade por dano à bagagem expressamente estabelecido pelo legislador.

A despeito disso, opta o regulador por estabelecer valor único indenizável, ao argumento de que:

a) a ANAC deve *buscar harmonia com as demais instituições regulatórias, cujos sistemas de regência interfiram na produção dos serviços regulados* (art. 9º. do Decreto nº 5.731/2006, que promoveu a

instalação da Agência), o que reforça a eleição de um indexador único para indenizações na norma;

b) o CBA está em processo de revisão, como se indica pela constituição, no âmbito do Senado Federal, da Comissão de Reforma do Código de Aeronáutica, nomeada para propor alterações no CBA, que provavelmente levarão à extinção da utilização da OTN como indexador para indenizações, o que tornaria a norma anacrônica; e

c) a praticidade de se estabelecer um único parâmetro, simplificando o entendimento do consumidor acerca da indenização material administrativa.

Esses argumentos denotam tanto o risco que se admitiria escolhendo a OTN, quanto as vantagens que se apresentam no caso do DES. Assim se fundamenta então a opção da equipe técnica.

Ademais, o sistema que se propõe permite ainda que o bem que supere o valor máximo comumente indenizável possa ser protegido. Atendo-se à necessidade de preenchimento de um formulário, que registre efetivamente o excedente monetário a ser garantido pela empresa aérea, a declaração especial de valor compõe a proposta, especificando-se, assim, a sua finalidade: *declarar o valor da bagagem despachada e possibilitar o aumento do valor da indenização no caso de perda ou danos*. Faz-se imprescindível, contudo, que esta previsão esteja revestida de garantias de transparência na oferta desse “serviço extra”, por isso que deve ser previamente divulgado o valor do seguro para bagagens acima do valor indicado.

Ainda sobre esse tema, especifica-se na proposta que quando for solicitada declaração especial de valor pelo passageiro, o operador aéreo poderá, cumulativamente, exigir o comparecimento do passageiro com maior antecedência ao aeroporto; verificar o conteúdo dos volumes e exigir o pagamento de valor adicional ou de seguro, que cubra eventuais despesas que o bem valioso requer. Dessa forma, consegue-se revestir de certeza esse novo procedimento, que será tanto mais seguro ao transportador, em vista dar melhor previsibilidade de suas perdas, bem como do passageiro, que terá a garantia de sua indenização.

CAPÍTULO III - DO DESPACHO DO PASSAGEIRO E EXECUÇÃO DO CONTRATO

Seção I - Do Despacho e Apresentação para Embarque

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 21. Para o acesso a sala de embarque, o passageiro deve apresentar seu cartão de embarque válido, em meio físico ou eletrônico, à administração aeroportuária.	Resolução nº 130/2009 – art. 5º.	Art. 5º Para o acesso à sala de embarque, o passageiro deve apresentar à administração aeroportuária o cartão de embarque válido.
		§ 1º Considera-se cartão de embarque válido aquele expedido por um operador de aeronaves para embarque no aeroporto, data e horário compatíveis com os de sua apresentação.
		§ 2º Caso o passageiro não apresente um cartão de embarque válido, a administração aeroportuária impedirá seu acesso à sala de embarque.

O Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC) define o cartão de embarque como:

LII - cartão de embarque: documento emitido pelo operador aéreo, com informações sobre o voo e o passageiro, com a finalidade de permitir o seu embarque;

O cartão de embarque não se confunde com o bilhete de passagem, pois trata, como definido acima, de instrumento para facilitar o trânsito do passageiro no aeroporto até seu embarque na aeronave. Permite, assim, um maior controle de segurança por parte do operador aeroportuário e das empresas aéreas. Logo, o significado da existência do cartão de embarque está restrito à identificação de passageiros no acesso à área restrita. Assim não se confunde com a do bilhete de passagem.

Existem diversas formas de materialização do cartão de embarque, como, por exemplo, o código “QR”, utilizado nos aparelhos de telefonia celular, ou semelhantes, que não trazem explicitamente informações do bilhete de passagem ao usuário, mas que, por meio de sua leitura, permitem a transmissão das informações necessárias ao operador aeroportuário e ao operador aéreo.

Algumas sugestões de regulamentação do cartão de embarque têm chegado à ANAC, no sentido de delimitar a forma deste cartão. No entanto, prevendo a possibilidade de engessamento da dinâmica evolução tecnológica do setor, causando o risco de defasagem dos procedimentos de operação da aviação civil brasileira em detrimento à evolução que ocorre no restante do mundo, optou-se não fazer esta regulamentação. Cite-se, aliás, que as novas tendências mundiais sobre o tema indicam que a indústria caminha para a própria abolição do cartão de embarque.

Por estes motivos, propõe-se nesta minuta das CGTA a desregulamentação dos parágrafos 1º e 2º, do art. 5º, da Resolução nº 130, a saber:

§ 1º Considera-se cartão de embarque válido aquele expedido por um operador de aeronaves para embarque no aeroporto, data e horário compatíveis com os de sua apresentação.

§ 2º Caso o passageiro não apresente um cartão de embarque válido, a administração aeroportuária impedirá seu acesso à sala de embarque.

Assim, julga-se suficiente a referida proposta para que o operador aeroportuário tenha controle sobre a admissão de passageiros na área embarcada do aeroporto.

**CAPÍTULO III - DO DESPACHO DO PASSAGEIRO E EXECUÇÃO DO
CONTRATO**

Seção I - Do Despacho e Apresentação para Embarque

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 22. Para a execução do contrato de transporte, o passageiro deve atender aos seguintes pré-requisitos:	Portaria nº 676/2000 – art. 61.	Art. 61. São deveres dos passageiros:
I – fornecer corretamente os dados solicitados pelo transportador aéreo ou seus prepostos;		-
II – apresentar-se para embarque munido de documento de identificação e em horário estabelecido pelo transportador aéreo no bilhete de passagem e no cartão de embarque;		a) apresentar-se, para embarque, munido de documento legal de identificação na hora estabelecida pelo transportador no bilhete de passagem;
III – comunicar ao transportador aéreo, antes de confirmar seu despacho (<i>check-in</i>), quando detectadas irregularidades no bilhete de passagem, ainda que o faça de forma remota;		-
IV – atender a todas as exigências relativas a execução do transporte, tais como a obtenção do visto correto de entrada, permanência, trânsito e certificados de vacinação exigidas pela legislação dos países de destino, escala e conexões;		-
V – obedecer aos avisos transmitidos pelo transportador aéreo;		c) obedecer os avisos escritos a bordo ou transmitidos pela tripulação;
VI – submeter-se às inspeções de segurança da aviação civil.		
Parágrafo único. O descumprimento de quaisquer dos incisos deste artigo autoriza o transportador aéreo a:		
I - negar embarque ao passageiro;		
II - deixar de fornecer assistência material; e		b) estar convenientemente trajado e calçado;
III - aplicar as eventuais multas contratuais.		d) abster-se de atitude que cause incômodo, desconforto ou prejuízo aos demais passageiros;
		e) não fumar a bordo;

f) manter desligados aparelhos sonoros, eletrônicos e de telecomunicações, que possam interferir na operação da aeronave ou perturbar a tranquilidade dos demais passageiros;

g) não fazer uso de bebidas que não sejam aquelas propiciadas pelo serviço de comissária da empresa transportadora;

h) não conduzir artigos perigosos na bagagem;

i) não acomodar a bagagem de mão em local de trânsito dos passageiros ou em locais que interfiram nas saídas de emergência;

Este artigo prevê importantes atualizações ao processo de execução do serviço de transporte aéreo. A primeira delas é a modificação do caput de “deveres do passageiro”, previsto na Portaria nº 676, para “pré-requisitos” a serem cumpridos pelo passageiro. O descumprimento destes requisitos autoriza o operador aéreo a negar embarque ao passageiro, deixar de fornecer assistência material e aplicar as eventuais multas contratuais, como explicitado no parágrafo único do presente artigo. Ou seja, funcionam como elementos de quebra contratual do contratante, sem direito a recomposição de seu *status quo ante*, uma vez que sua observância são essências para a boa ordem na execução do serviço.

As modificações propostas têm como motivação a compreensão de que o passageiro não é regulado pela ANAC, não devendo, portanto, a norma lhe impor dever administrativo, mas sim chamar-lhe atenção para as obrigações contratuais. Afinal, os deveres estabelecidos numa norma devem ser fiscalizados e em caso de descumprimento, a Agência é obrigada a autuar o infrator. Inexistindo previsão legal para que a Agência autue passageiros, a imputação de deveres a esse agente seria inócua. Por isso que a opção regulatória mais indicada no caso resta no estabelecimento dos pré-requisitos, que autorizariam a suspensão da prestação do serviço pelo operador aeroportuário.

No entanto, o dirigismo contratual público para os passageiros também se faz necessário. Assim, optou o regulador de dotar o operador aéreo de competência para punir exclusivamente o passageiro que não cumprir os requisitos por ela estabelecidos, caminhando sob a inspiração dos elementos previstos pelo Código Civil Brasileiro, nos artigos 738 e 739:

Art. 738. A pessoa transportada deve sujeitar-se às normas estabelecidas pelo transportador, constantes no bilhete ou afixadas à vista dos usuários, abstendo-se de quaisquer atos que causem incômodo ou prejuízo aos passageiros, danifiquem o veículo, ou dificultem ou impeçam a execução normal do serviço.

Parágrafo único. Se o prejuízo sofrido pela pessoa transportada for atribuível à transgressão de normas e instruções regulamentares, o juiz reduzirá equitativamente a indenização, na medida em que a vítima houver concorrido para a ocorrência do dano.

Art. 739. O transportador não pode recusar passageiros, salvo os casos previstos nos regulamentos, ou se as condições de higiene ou de saúde do interessado o justificarem.

Entretanto, há de se convir que a despeito da prerrogativa dos operadores aéreos de não realizar o transporte quando as circunstâncias justificarem esta atitude, esta recusa

deverá ser bem motivada, sem prejuízo da obrigação prévia da empresa e seus prepostos de apresentar as informações necessárias ao embarque, em especial os descritos nos incisos II e IV, do artigo em pauta. A margem permitida pelo agente regulador deve ser interpretada de maneira estreita, não se dando vazão para eventuais casos de abuso de poder, sob pena de penalização do operador aéreo.

Da lista de deveres apresentada pela Portaria nº 676, apenas os itens “*apresentar-se, para embarque, munido de documento legal de identificação na hora estabelecida pelo transportador no bilhete de passagem*” e “*obedecer os avisos escritos a bordo ou transmitidos pela tripulação*” foram mantidos na nova versão da proposta de resolução. Os demais foram excluídos da norma por estarem contidos ou no Código Civil Brasileiro ou normas de segurança da Agência.

Quanto aos requisitos para embarque, destacam-se as seguintes informações:

a. *fornecer corretamente os dados solicitados pelo transportador aéreo ou seus prepostos* – estes dados, a exemplo do número de documento de identidade e CPF, por exemplo podem ser úteis em caso de erro no preenchimento do nome do passageiro, necessitando, portanto de correção sem custos para o passageiro, conforme preconizado no art. 9º, da proposta de atualização das CGTA. Já telefone e endereço físico e virtual são necessários caso ocorra algum cancelamento ou alteração nos horários dos voos e as empresas necessitem entrar em contato com os passageiros;

b. *apresentar-se para embarque munido de documento de identificação e em horário estabelecido pelo transportador aéreo no bilhete de passagem e no cartão de embarque* – esta parte da norma advém de recomendações da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), no sentido de se assegurar que um passageiro que se apresenta para o embarque é de fato aquele que consta do bilhete aéreo apresentado. Com relação ao documento de identificação, verificar discussão apresentada nos art. 19 da presente minuta das CGTA.

c. *comunicar ao transportador aéreo, antes de confirmar seu despacho (check-in), quando detectadas irregularidades no bilhete de passagem, ainda que o faça de forma remota* – este inciso também tem como finalidade permitir ao passageiro maior facilidade para correção de algum possível erro na emissão do bilhete, em especial nos casos de erros na digitação dos nomes, conforme art. 9º, da presente minuta das CGTA.

d. *atender a todas as exigências relativas a execução do transporte, tais como a obtenção do visto correto de entrada, permanência, trânsito e certificados de vacinação exigidas pela legislação dos países de destino, escala e conexões* – este inciso reitera a obrigação dos passageiros em buscar e apresentar a documentação exigida pelas autoridades para embarque. Esta obrigatoriedade do passageiro para apresentar a documentação adequada está diretamente ligada ao dever do operador aéreo em prestar as devidas informações ao passageiro sobre os documentos que deve portar ao embarcar, prevista no art. 3º da presente norma.

e. *obedecer aos avisos transmitidos pelo transportador aéreo* e f. *submeter-se às inspeções de segurança da aviação civil* - estes dois incisos foram mantidos da Portaria nº 676, uma vez que tratam de orientações de segurança operacional, constantes de outras normas da

Agência, aqui transcritos no intuito de facilitar o conhecimento dos passageiros dessas obrigações típicas da produção aeroportuária.

Por fim, neste tópico, cabe observar que qualquer falha em alguma destas obrigações do poderá acarretar em consequências negativas para o passageiro, como restou indicado nos incisos do parágrafo único deste dispositivo proposto, podendo o operador aéreo tomar diferentes atitudes, a saber:

I - negar embarque ao passageiro;

II - deixar de fornecer assistência material; e

III - aplicar as eventuais multas contratuais.

CAPÍTULO III - DO DESPACHO DO PASSAGEIRO E EXECUÇÃO DO CONTRATO

Seção I - Do Despacho e Apresentação para Embarque

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 23. O transportador aéreo pode cancelar eventuais trechos subsequentes, inclusive retorno, em caso de não comparecimento do passageiro para embarque (<i>no-show</i>) no primeiro trecho, salvo se o passageiro comunicar que pretende utilizá-los.	-	-
§1º A comunicação referida no <i>caput</i> deve ser realizada até duas horas antes do horário estabelecido para o despacho (<i>check-in</i>) do primeiro trecho, sendo vedada a cobrança de encargos adicionais.	-	-
§2º As condições de eventual reembolso de trecho não utilizado estarão sujeitas às regras contratuais.	-	-

O dispositivo sob debate apresenta regulamentação disciplinando alguns dos efeitos gerados pela prática de *no-show*, isto é, do não comparecimento do passageiro para embarque. Trata, portanto, do reconhecimento de quebra de contrato por parte do passageiro, sem que este avise ao operador sobre sua desistência de realizar a viagem.

Este sempre foi um risco suportado pelos operadores aéreos, mas que onera os custos dos bilhetes, dado a característica de perecibilidade do transporte aéreo. Isto é, imediatamente à finalização do acesso dos passageiros a aeronave e logo antes de sua partida as poltronas não ocupadas num voo não tem mais serventia econômica. O espaço físico vazio no veículo representa uma receita potencial perdida pelo transportador e certamente contabilizada.

Esta perda de receita no voo de partida, somada com a alta probabilidade de *no-show* no voo de retorno tem feito com que os operadores adotem prática de mercado (dada a inexistência de regulamentação específica) para efetuar o cancelamento automático do trecho de retorno. Segundo estes operadores, isto é feito como forma de viabilizar a maior taxa de ocupação possível - visto o grande potencial deste assento também ficar vazio na volta e de existir algum tempo para a sua renegociação. Os operadores alegam ainda que, além do assento seguir vazio, a depender do tipo de tarifa paga, o usuário também possui direito a algum reembolso decorrente. Nesta linha, ainda aduzem que, em alguns casos, há o incentivo à compra conjugada de voos de ida e volta, através de oferta de descontos, o que proporciona ganhos de escala aos passageiros que optam pelos voos do tipo ida-e-volta.

Dada esta realidade, o regulador, ao propor este artigo, busca minimizar os prejuízos do operador, permitindo a comercialização do voo de volta, e ao mesmo tempo criar um meio para que o passageiro possa manter seu contrato, no trecho de retorno. Isso porque há casos em que mesmo o passageiro não utilizando a ida, pode eventualmente ter interesse em usar a volta. Assim, a norma resguarda o passageiro ao acrescentar o parágrafo segundo que permite a este manter a sua reserva. Para isto, basta informar a

empresa seu desejo de realizar o retorno. Esta foi a forma encontrada para equacionar as distintas necessidades do operador e do passageiro, buscando não prejudicar o passageiro e ao mesmo tempo evitar perda para as empresas.

O tempo mínimo previsto para o passageiro informar que pretende usar o trecho de retorno, isto é, duas horas após o horário do voo em que ocorreu o *no show*, levou em consideração a hipótese mais restritiva de voo de retorno, além do entendimento de que o tempo indicado aparente ser suficiente para que o passageiro tenha acesso a um meio de comunicação para falar com o operador aéreo e comunicar sua opção.

Aparentemente pode ser alegado que um voo de volta ocorrendo mais de um mês depois, por exemplo, tenha um tempo tão curto para o passageiro avisar ao operador aéreo. Entretanto, estabelecer prazos diferenciados para cada hipótese de lapso temporal para este voo, poderia confundir o passageiro e não garantir a eficiência desejada para a norma. De outra sorte, o parâmetro estabelecido para se manter parcialmente o contrato está no voo de início, hipótese em que se mantém a paridade de armas para que o operador aéreo também possa ter seu direito de renegociação garantido (seja este prazo curto ou longo, será equilibrado na média). Desta forma, adota-se a hipótese mais restritiva de prazo para o voo de volta.

Em razão disso, opta-se na proposta pela fixação do prazo de duas horas antes do horário previsto para o *check-in*, para que o passageiro manifeste seu interesse em manter os trechos subsequentes. Esse prazo considera um tempo razoável que permite ao passageiro visualizar que não terá condições de chegar ao aeroporto no horário previsto para o embarque. Assim, a razoabilidade se mostra justamente no tempo suficiente para que o passageiro possa reorganizar sua situação.

Na Colômbia o procedimento é similar a este proposto para o Brasil. O passageiro deverá informar ao operador aéreo deseja realizar o trecho subsequente caso compre uma passagem com ida e volta ou com conexão e não queira fazer o trecho de ida ou o anterior à conexão. O não aviso permite à empresa comercializar o trecho de volta ou subsequente à conexão.

Também prevê a norma colombiana que o operador aéreo ou agência de viagem poderá exigir, no momento da reserva, um valor adicional de antecipação pela venda do bilhete de passagem, em dinheiro ou por meio de cartão de crédito, o qual será abatido no momento da efetivação da compra, a fim de evitar hipóteses de *no-show* e garantir as reservas.

As condições de eventual reembolso de trecho não utilizado estarão sujeitas às regras contratuais, conteúdo do §2º, segue as premissas da liberdade tarifária, que orienta a presente da proposta de alteração das CGTA, em discussão.

CAPÍTULO III - DO DESPACHO DO PASSAGEIRO E EXECUÇÃO DO CONTRATO

Seção I - Do Despacho e Apresentação para Embarque

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual
Referência da norma originária	Texto da norma originária
<p>Art. 24. O Comandante pode impedir o embarque ou fazer desembarcar qualquer pessoa que:</p> <p style="padding-left: 20px;">I - esteja em situação que comprometa a ordem e a disciplina;</p> <p style="padding-left: 20px;">II - ponha em risco a segurança da aeronave ou das pessoas e bens a bordo.</p> <p>Parágrafo único. O Comandante ou transportador aéreo não será(ão) responsável(is) por prejuízos ou consequências decorrentes da adoção das medidas previstas no <i>caput</i>, exceto se agir com excesso de poder.</p>	<p style="text-align: center;">Portaria nº 676/2000 – art. 62.</p> <p>Art. 62. O comandante da aeronave exerce autoridade sobre as pessoas e as coisas que se encontram a bordo, podendo, para manter a disciplina a bordo, adotar as seguintes providências:</p>
-	<p>a) impedir o embarque de passageiro alcoolizado, sob ação de entorpecentes ou de substância que determine dependência psíquica;</p>
-	<p>b) impedir o embarque de passageiro que não se encontre convenientemente trajado e calçado; e</p>
-	<p>c) fazer desembarcar, na primeira escala, o passageiro que:</p>
-	<p>1) venha a encontrar-se nas situações referidas nos itens a e b acima;</p>
-	<p>2) torne-se inconveniente, importunando os demais passageiros;</p>
-	<p>3) recuse obediência às instruções dadas pela tripulação;</p>
-	<p>4) comprometa a boa ordem ou a disciplina; e</p>
-	<p>5) ponha em risco a segurança da aeronave ou das pessoas e bens a bordo.</p>

De acordo com o CBA, art. 165, em *toda aeronave terá a bordo um Comandante, membro da tripulação, designado pelo proprietário ou explorador e que será seu preposto durante a viagem*. Este Comandante exerce autoridade *desde o momento em que se apresenta para o voo até o momento em que entrega a aeronave, concluída a viagem* (art. 167).

Desta forma, na proposta das CGTA foi repetido o exposto no CBA. Este artigo também reitera as regras apresentadas no Código Civil, artigos 738 e 739, o que harmoniza com os pré-requisitos que devem ser atendidos pelo passageiro, para que possa usufruir adequadamente do serviço de transporte.

O parágrafo único, sem prejuízo da possibilidade de ação civil, desobriga tanto o operador aéreo, quanto o comandante da aeronave de prejuízos ou consequências decorrentes da adoção das medidas previstas. Isto porque, a segurança e a boa ordem devem ser priorizadas durante o voo com vistas ao bem-estar e garantia de tranquilidade dos demais passageiros.

No entanto, o CBA acresce informação de que desde que não haja excesso de poder o Comandante e o explorador da aeronave não serão responsáveis por prejuízos ou consequências decorrentes de adoção das medidas disciplinares. Essa disposição também foi adicionada ao bojo da proposta, asseverando que o excesso de poder do operador aéreos, nesses casos, será devidamente apurado.

**CAPÍTULO III - DO DESPACHO DO PASSAGEIRO E EXECUÇÃO DO
CONTRATO**
Seção II - Do Atraso

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual	
	Referência da norma originária	Texto da norma originária
Art. 25. O transportador aéreo, ao constatar que o voo irá atrasar em relação ao horário originalmente programado, deve informar ao passageiro sobre o atraso, o motivo e a previsão do horário de partida, pelos meios de comunicação disponíveis.	Resolução n° 141/2010 – Art. 2°.	Art. 2° O transportador, ao constatar que o voo irá atrasar em relação ao horário originalmente programado, deverá informar o passageiro sobre o atraso, o motivo e a previsão do horário de partida, pelos meios de comunicação disponíveis.
Parágrafo único. O transportador aéreo deve manter o passageiro informado pelo menos a cada trinta minutos quanto à previsão do novo horário de partida do voo.	Resolução n° 141/2010 – Art. 2°, I.	§ 1° O transportador deverá manter o passageiro informado quanto à previsão atualizada do horário de partida do voo.
Art. 26. Em caso de atraso de voo por mais de quatro horas, o transportador aéreo deve oferecer ao passageiro alternativamente a reacomodação, o reembolso ou conclusão do serviço por outra modalidade de transporte.	Resolução n° 141/2010 – art. 3°.	Art. 3° Em caso de atraso no aeroporto de partida por mais de 4 (quatro) horas, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro: I - a reacomodação: a) em voo próprio que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade; b) em voo próprio a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro; II - o reembolso do valor integral pago pelo bilhete de passagem não utilizado, incluídas as tarifas.
		Parágrafo único. O transportador também poderá oferecer ao passageiro, nas hipóteses deste artigo, a opção de reacomodação em voo de terceiros que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino.
		Art. 4° Em caso de atraso no aeroporto de escala ou de conexão por mais de 4 (quatro) horas, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:

I - a acomodação:

Art. 3º Em caso de atraso no aeroporto de partida por mais de 4 (quatro) horas, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:

Art. 27. O transportador aéreo, sempre que tiver informação de que o voo pode atrasar mais de quatro horas em relação ao horário originalmente previsto, deve, de imediato, disponibilizar ao passageiro as alternativas previstas no artigo 26.

Art. 28. Nos voos com conexão, sempre que o transportador aéreo souber, no aeroporto de origem, que dará causa à perda do voo subsequente, deve oferecer ao passageiro: acomodação e assistência material, se for o caso.

Parágrafo Único. Cessará o dever de assistência caso o passageiro opte pelo reembolso ou por remarcar o voo para data de sua conveniência.

Art. 29. Caso o tempo de conexão seja insuficiente, inclusive se houver troca de aeroportos, a responsabilidade pela acomodação e assistência material será solidária, sempre que o trajeto da viagem faça parte de um único contrato de transporte.

O art. 25 da presente minuta de resolução, retoma o direito à informação tratado desde o art. 2º do presente documento. No entanto, neste momento, trata-se especificamente da obrigação de o operador aéreo informar aos passageiros, pelos meios de comunicação disponíveis, em face de qualquer hipótese de atraso no início do voo. No artigo em pauta foi mantido quase todo o texto da Resolução nº 141.

O Parágrafo único do referido dispositivo passou a estabelecer tempo para o operador aéreo avisar aos passageiros que se encontram no saguão do aeroporto sobre casos de atraso no voo. Esta previsão se faz estritamente necessária em vista de recorrentes reclamações de passageiros acerca da falta de informação sobre os problemas que dão causas a atrasos nos voos, as providências que estão sendo tomadas pelos operadores e qual o tempo estimado para a nova partida. Entende-se que o dever de informar, nestes casos, pode trazer menos apreensão aos passageiros e maior segurança quanto à prestação de serviço e, conseqüentemente poderá evitar maiores contratemplos nas salas de embarque.

Por sua vez, o artigo 26 representa reedição de regra da Resolução nº 141. No entanto, na norma anterior havia duas alternativas em caso de atrasos superiores a quatro

horas: acomodação em voo próprio e reembolso. Nesta proposta foi acrescido o dever de o operador prover acomodação em voos originados no aeroporto de partida, para qualquer caso de atraso superior a quatro horas, além da possibilidade de o operador aéreo oferecer conclusão do serviço por outra modalidade de transporte. Estava na lógica da Resolução nº 141 que a conclusão por outro modal só seria possível em aeroporto de escala ou depois de iniciado o transporte. Contudo, desde que se constitua em meio eficiente para a realização do deslocamento (isso quando aceito pelo passageiro) pode representar uma alternativa que não deve ser desprezada pelo regulador.

A propósito, nesta minuta as regras para acomodação e reembolso ganharam seção específica, motivo pelo qual os detalhamentos sobre estas ações não aparecem mais no corpo da seção sobre atraso, cancelamento ou preterição. Assim, mais a seguir serão esses temas tratados de maneira pormenorizada.

Outras alterações relevantes são possíveis de serem observadas nos artigos 27 e 28. No primeiro, passa a ser exigido do operador aéreo disponibilizar ao passageiro as alternativas previstas no art. 26, logo que tiver informação sobre atraso do voo por mais de quatro horas em relação ao horário originalmente previsto. No segundo, o operador aéreo deve oferecer, já no aeroporto de origem, acomodação e assistência material, sempre que souber que dará causa à perda do voo subsequente. Estes procedimentos cautelares têm a intenção de assegurar os direitos dos usuários, evitando que o atraso no voo, procedimento corriqueiro na dinâmica do transporte aéreo, provoque ainda maiores transtornos aos passageiros.

Assim sendo, o regulador tratou de constituir direitos específicos para tais situações, de modo que as providências necessárias para minimizar os prejuízos dos passageiros sejam tomadas com a devida agilidade.

Outra inovação apresentada na proposta de alteração das CGTA está no art. 29. Ele trata de contratos de transporte a serem executados com conexão e por mais de um transportador. Nesse caso, se o passageiro perder o voo na segunda ou posterior etapa da viagem, tendo o atraso sido causado pelo operador aéreo do trecho anterior, haverá responsabilidade solidária para a acomodação e assistência material do passageiro. É dever do transportador dar tempo suficiente para que os passageiros possam executar devidamente a troca de aeronaves. Assim, se dois transportadores são responsáveis pelo sucesso daquele deslocamento, faz-se justo que ambos sejam responsabilizados quando o tempo de conexão não for suficiente ao passageiro.

Este artigo busca minimizar as reclamações apresentadas por usuários que perderam voos e não foram assistidos. Esta falta de garantias tem sido muitas vezes motivada pelo fato de os operadores não se sentirem responsáveis por arcar com os problemas de embarque de passageiros que chegaram atrasados para pegar voos de conexão, ainda que eles tivessem dado causa ao atraso, uma vez que há outro operador para dar continuidade à viagem.

Neste artigo, importante observar que a responsabilidade dos transportadores está restrita a contrato de transporte único. Desta forma, se o passageiro adquiriu dois bilhetes com o mesmo ou diferentes operadores, tendo, portanto, mais de um contrato de prestação de serviço, este artigo não se aplica. Resta certo, entretanto, que para tais casos cabe ao passageiro buscar a justiça comum.

CAPÍTULO III - DO DESPACHO DO PASSAGEIRO E EXECUÇÃO DO CONTRATO

Seção III - Da Alteração, do Cancelamento e da Interrupção do Serviço

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual
Referência da norma originária	Texto da norma originária
<p>Art. 30. O transportador aéreo deve informar ao passageiro, imediatamente, sobre o cancelamento do voo ou interrupção do serviço e seu motivo, pelos meios de comunicação disponíveis.</p>	<p>Art. 7º O transportador deverá informar o passageiro, imediatamente, sobre o cancelamento do voo ou interrupção do serviço e seu motivo pelos meios de comunicação disponíveis.</p> <p>§ 1º O cancelamento programado de voo e seu motivo deverão ser informados ao passageiro com, no mínimo, 72 (setenta e duas) horas de antecedência do horário previsto de partida.</p> <p>§ 2º Quando solicitada pelo passageiro, a informação deverá ser prestada por escrito pelo transportador.</p>
<p>Art. 31. Em caso de cancelamento de voo ou interrupção do serviço, o transportador aéreo deve oferecer as alternativas de acomodação, reembolso e conclusão do serviço por outra modalidade de transporte.</p>	<p>Art. 8º Em caso de cancelamento de voo ou interrupção do serviço, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:</p> <p>I - a acomodação:</p> <p>a) em voo próprio ou de terceiro que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade;</p> <p>b) em voo próprio a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro;</p> <p>II - o reembolso:</p> <p>a) integral, assegurado o retorno ao aeroporto de origem em caso de interrupção;</p> <p>b) do trecho não utilizado, se o deslocamento já realizado aproveitar ao passageiro;</p> <p>III - a conclusão do serviço por outra modalidade de transporte, em caso de interrupção.</p>
<p>Art. 32. Em caso de cancelamento de voo ou interrupção do serviço será devida assistência material, exceto se o passageiro optar pelo reembolso ou por remarcar o voo para data de sua conveniência.</p>	<p>Art. 9º Em caso de cancelamento de voo ou interrupção do serviço será devida assistência na forma prevista no art. 14, exceto nos casos em que o passageiro optar por qualquer das alternativas contidas no art. 8º, incisos I, alínea “b”, e II, alínea “b”.</p>

O cancelamento de voo é um procedimento operacionalmente regulado pela ANAC por intermédio da IAC 1224/2000, que dispõe:

3.7 – Os cancelamentos eventuais de vôos ou de escalas, para atender interesse da empresa, poderão ser efetuados desde que:

- a) nenhum passageiro com reserva confirmada seja prejudicado; e*
- b) o cancelamento da(s) escala(s) não desviar significativamente o itinerário previsto.*

Eles podem ocorrer por motivos diversos que vão desde situações de queda abrupta de demanda a problemas de mecânica ou motivos meteorológicos, por exemplo. Os cancelamentos ou as interrupções do serviço, devem ser tratados, tal como nos casos de atraso, com transparência pelo operador aéreo, respeitando, em especial o direito do passageiro a informação, de forma imediata, pelos meios de comunicação disponíveis no aeroporto.

Importante observar neste aspecto que o cancelamento do voo ou a interrupção do serviço tratado neste artigo não é considerado como distrato e conseqüente rescisão do contrato, apenas suspensão parcial dos efeitos do contrato. Na suspensão há somente interrupção temporária das relações contratuais, por motivo extraordinário, imprevisível, caso fortuito ou de força maior.

Desta forma, o regulador obriga o transportador, independente da motivação do cancelamento aos passageiros a fornecer as alternativas de acomodação, reembolso ou conclusão do serviço por outra modalidade de transporte e assistência material, se for o caso. Esta última, apenas não se aplica se o passageiro optar pelo reembolso ou por remarcar o voo para data de sua conveniência.

Na presente norma, manteve-se a dinâmica de proteção estabelecida pela Resolução nº 141, sem maiores modificações. Vale chamar a atenção para o fato de que as definições relacionadas ao reembolso e à acomodação foram alocadas em capítulo, bem como o dever de prestar informações por escrito, acerca de atraso, cancelamento, interrupção e preterição restou relacionado no âmbito da assistência material.

CAPÍTULO III - DO DESPACHO DO PASSAGEIRO E EXECUÇÃO DO CONTRATO

Seção IV - Da Preterição de Passageiros

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual
	Referência da norma originária
<p>Art. 33. A preterição é configurada quando o transportador aéreo deixa de transportar passageiro com bilhete marcado, que se apresentou no horário previsto para embarque.</p>	<p align="center">Resolução nº 141/2010 - Art. 10</p> <p>Art. 10. Deixar de transportar passageiro com bilhete marcado ou reserva confirmada configura preterição de embarque. Parágrafo único. Quando solicitada pelo passageiro, a informação sobre o motivo da preterição deverá ser prestada por escrito pelo transportador.</p>
<p>Art. 34. Sempre que o número de passageiros confirmados para o voo exceder a disponibilidade de assentos na aeronave, o transportador aéreo deve procurar por voluntário(s) para embarcar em outro voo mediante compensações negociadas entre o passageiro e o transportador aéreo.</p>	<p align="center">Resolução nº 141/2010 - Art. 11, §1º.</p> <p>Art. 11. Sempre que antevir circunstâncias que gerem a preterição de embarque, o transportador deverá procurar por passageiros que se voluntariem para embarcar em outro voo mediante o oferecimento de compensações. § 1º As compensações de que trata o caput deverão ser objeto de negociação entre o passageiro e o transportador.</p>
<p>§1º Não se configura preterição caso haja passageiros que se voluntariem para serem reacomodados em outro voo mediante a aceitação de compensações.</p>	<p align="center">Resolução nº 141/2010 - Art. 11, §2º.</p> <p>§ 2º Não haverá preterição caso haja passageiros que se voluntariem para ser reacomodados em outro voo mediante a aceitação de compensações.</p>
<p>§2º O transportador aéreo pode condicionar o pagamento das compensações à assinatura de termo de aceitação específico.</p>	<p align="center">Resolução nº 141/2010 - Art. 11, §3º.</p> <p>§ 3º O transportador poderá solicitar ao passageiro a assinatura de termo específico reconhecendo a aceitação de compensações.</p>
<p>Art. 35. No caso de preterição, deve o transportador aéreo, cumulativamente:</p> <p>I - efetuar, imediatamente, o pagamento de compensação financeira ao passageiro, no valor de 150 DES, no caso de transporte doméstico e 400 DES, no caso de transporte internacional;</p> <p>II - prestar assistência material, caso o passageiro não opte pelo reembolso ou pela remarcação do voo para data de sua conveniência; e</p> <p>III - oferecer as seguintes alternativas de reacomodação,</p>	<p align="center">Resolução nº 141/2010 - Art. 12.</p> <p>Art. 12. Em caso de preterição de embarque, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:</p> <p>I - a reacomodação:</p> <p>a) em voo próprio ou de terceiro que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade;</p> <p>b) em voo a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro;</p> <p>II - o reembolso:</p> <p>a) integral, assegurado o retorno ao aeroporto de origem em caso de interrupção;</p>

reembolso e conclusão do serviço por outra modalidade de transporte.

b) do trecho não utilizado, se o deslocamento já realizado aproveitar ao passageiro;

III - a realização do serviço por outra modalidade de transporte.

Art. 13. Em caso de preterição de embarque será devida a assistência de que trata o art. 14, exceto nos casos em que o passageiro optar por qualquer das alternativas previstas no art. 12, incisos I, alínea “b”, e II, alínea “b”.

A preterição é ato de inobservância de um dos requisitos essenciais à validade do contrato de transporte. Ela se caracteriza pela ação do operador aéreo de deixar de transportar passageiro com bilhete marcado, que se apresentou no horário previsto para embarque. Portanto, é tratada como infração às Condições Gerais de Transporte, nos termos do art. 302, do CBA:

*Art. 302. A multa será aplicada pela prática das seguintes infrações:
(...)*

III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:

(...)

p) deixar de transportar passageiro com bilhete marcado ou com reserva confirmada ou, de qualquer forma, descumprir o contrato de transporte.

Esse fenômeno tem incidência sempre que o número de passageiros confirmados para o voo exceder a disponibilidade de assentos na aeronave. Tal prática, contudo, representa uma prática tradicional propositadamente executada pelo operador aéreo, ao vender uma quantidade de bilhetes aéreos maior que a capacidade da aeronave prevista para realizar o voo (denominada *overselling*). O que é feito, segundo estes operadores, para compensar possíveis casos de *no show*, isto é, passageiros que não se apresentam para embarque, causando prejuízos.

Vale esclarecer que a prática conhecida como *overbooking*, entretanto, tem raízes históricas no setor aéreo, sendo originada em um período no qual a ocupação das aeronaves chegava, no máximo, a 60% dos assentos. Em vista deste *no-show* tão amplo, foi planejado no âmbito do gerenciamento de receitas um meio minimizar estas perdas, dado que à época, os passageiros mantinham o direito de voar em outra data, com pequenas penalidades contratuais. Daí, estabelecia-se uma margem de vendas de bilhetes acima do número de assentos das aeronaves (*overselling*), contrabalanceando a situação. Contudo, com o advento da liberdade tarifária e das promoções de vendas maciças de serviços de transporte aéreo, a taxa de ocupação média subiu para mais de 80% até 2010, o que causou um desequilíbrio nos parâmetros de *overselling* dos operadores, que tiveram de ser revistos.

Ressalte-se que o *overbooking* pode acontecer também de forma acidental, dado um grande número de variáveis nas operações e eventuais trocas de aeronaves ou cancelamentos, sobretudo em situações de caso fortuito interno. Uma destas variáveis, cuja relevância é preciso ser levada em consideração, é que a maioria dos operadores utilizam aeronaves de vários tipos com diferenciados números de assentos disponíveis. Desta forma, quando ocorre imprevistos de operação ou manutenção, que provocam trocas para aeronaves de menor porte, ocorre o *overbooking*, pois o número de passagens

vendidas é imutável e este, por vezes, fica maior do que o número de assentos disponíveis na nova aeronave alocada para o serviço de transporte.

Nestes casos, o operador aéreo deve procurar por voluntários para embarcar em outro voo mediante compensações negociadas entre o passageiro e o operador aéreo. Tendo realizado este procedimento com sucesso não há que se falar em preterição, pois não há infração, se algum passageiro espontaneamente deixa de embarcar. As compensações, nestes casos, são negociadas livremente entre operador aéreo e passageiros.

Como a preterição é um tipo de infração, o regulador previu que o operador aéreo pode exigir do passageiro assinatura de termo de aceitação específico (como meio de prova), no intuito de se resguardar, caso, posteriormente precise comprovar que não deixou de negociar com o passageiro decidiu ceder seu direito ao serviço em troca de não compensação.

No entanto, caso não consiga encontrar voluntários para mudar de voo e, de fato, seja necessário preterir algum passageiro, fica configurada a infração. Isso causa grande transtorno ao passageiro e por este motivo ele precisa ser devidamente compensado, não importando se sua causa foi o *overselling* ou problemas operacionais do veículo (neste último caso, previsto dentro do risco do negócio explorado). Dada a situação de claro prejuízo ao passageiro, o regulador, na linha do Regulamento nº 261 da União Europeia, estabelece uma obrigação de ressarcimento financeiro imediato.

Essa nova obrigação funciona tanto como um fator inibidor da prática do *overselling* desbalanceada, como de um conforto mínimo merecido pelo passageiro que deixou de ser transportado. Por sua vez, os valores estabelecidos compõem uma compensação conforme o peso do dano material causado preterição, fixados em 150 DES no caso de voo doméstico e 400 DES no caso do internacional, que representam valores superiores ao da maioria das passagens aéreas para esses serviços.

Destarte, o operador aéreo, tem por obrigação oferecer cumulativamente ao passageiro preterido:

I - pagamento de compensação financeira, no valor de 150 DES, no caso de transporte doméstico e 400 DES, no caso de transporte internacional;

II - assistência material, caso o passageiro não opte pelo reembolso ou pela remarcação do voo para data de sua conveniência; além de apresentar-lhe as seguintes alternativas:

a - reacomodação;

b - reembolso;

c - realização do serviço por outra modalidade de transporte.

Logo, além da assistência anteriormente devida, a situação do passageiro foi ainda melhorada, para que este passe a ser compensado pelo defeito na prestação do serviço do operador aéreo. Assim, em caso de preterição, recebe o auxílio financeiro (e assistência material, se for o caso), bem como a possibilidade de reacomodação, reembolso ou conclusão do transporte por outro modal.

No mais, manteve-se a dinâmica de proteção estabelecida pela Resolução nº 141, sem maiores modificações. Vale chamar a atenção para o fato de que as definições relacionadas ao reembolso e à reacomodação terem sido alocados em capítulo próprio, bem como o dever de prestar informações por escrito, acerca de atraso, cancelamento, interrupção e preterição que restou relacionado no âmbito da assistência material.

CAPÍTULO III - DO DESPACHO DO PASSAGEIRO E EXECUÇÃO DO CONTRATO

Seção V - Da Assistência Material

Proposta para nova CGTA	Referência da norma originária	Legislação Atual
<p>Art. 36. A assistência material ao passageiro deve ser oferecida nos casos de:</p> <p>I - atraso; II - cancelamento; III - interrupção de voo; ou IV - preterição.</p>	<p>Resolução nº 141/2010 - art. 14.</p>	<p>Art. 14. Nos casos de atraso, cancelamento ou interrupção de voo, bem como de preterição de passageiro, o transportador deverá assegurar ao passageiro que comparecer para embarque o direito a receber assistência material.</p>
<p>Art. 37. A assistência material deve:</p> <p>I - satisfazer as necessidades imediatas do passageiro; II - ser gratuita; e III - ser compatível com a estimativa do tempo de espera.</p>	<p>Resolução nº 141/2010 - art. 14, §1º.</p>	<p>§ 1º A assistência material consiste em satisfazer as necessidades imediatas do passageiro, gratuitamente e de modo compatível com a estimativa do tempo de espera, contados a partir do horário de partida originalmente previsto, nos seguintes termos:</p>
<p>Art. 38. A assistência material deve ser prestada pelo transportador aéreo conforme o tempo de espera, ainda que os passageiros estejam a bordo da aeronave, nos seguintes termos:</p> <p>I - superior a uma hora: facilidades de comunicação. II - superior a duas horas: alimentação, de acordo com o horário, por meio do fornecimento de refeição ou de voucher individual. III - superior a quatro horas: serviço de hospedagem e traslado ao local de acomodação ou residência do passageiro, quando o horário previsto para partida exigir pernoite no local.</p> <p>Parágrafo único. No caso de PNAE, definidos em regulamentação específica da ANAC, a assistência prevista no inciso III do <i>caput</i> deve ser fornecida independentemente da exigência de pernoite, salvo se puder ser substituída por acomodação em local que atenda suas necessidades e com concordância do passageiro.</p>	<p>Resolução nº 141/2010 - art. 15.</p>	<p>I - superior a 1 (uma) hora: facilidades de comunicação, tais como ligação telefônica, acesso a internet ou outros;</p> <p>II - superior a 2 (duas) horas: alimentação adequada;</p> <p>III - superior a 4 (quatro) horas: acomodação em local adequado, traslado e, quando necessário, serviço de hospedagem.</p> <p>§ 2º O transportador poderá deixar de oferecer serviço de hospedagem para o passageiro que residir na localidade do aeroporto de origem.</p> <p>Art. 15. Aplicam-se as disposições do artigo anterior, no que for cabível, aos casos em que os passageiros já estejam a bordo da aeronave em solo e sem acesso ao terminal.</p>
<p>Art. 39. A informação sobre o motivo do atraso, do cancelamento e da interrupção do serviço ou da preterição deve ser prestada por escrito e de forma imediata pelo</p>	<p>Resolução nº 141/2010 – art. 2º, §2º, 7º, §2º e 10º, pár. único.</p>	<p>Art. 2º. (...)§ 2º Quando solicitada pelo passageiro, a informação deverá ser prestada por escrito pelo transportador.</p> <p>Art. 7. (...) § 2º Quando solicitada pelo passageiro, a</p>

operador aéreo, sempre que solicitada pelo passageiro.

informação deverá ser prestada por escrito pelo transportador.

Art. 10. (...)Parágrafo único. Quando solicitada pelo passageiro, a informação sobre o motivo da preterição deverá ser prestada por escrito pelo transportador.

Art. 40. Em caso de força maior imprevisível ou caso fortuito não imputável ao operador aéreo que cause a interrupção total do serviço no aeroporto da origem ou do destino do voo, o transportador poderá suspender a assistência material, caso o evento se prolongue por um período superior a 24 horas, salvo se o passageiro se encontrar em aeroporto de escala ou conexão.

Parágrafo único. Na hipótese do caput, deverá ser oferecido ao passageiro, alternativamente.

I. - Remarcação do voo, para data e hora de sua conveniência; ou

II. - Devolução dos valores pagos pelo serviço.

A assistência material ao passageiro, tratada neste artigo, deve ser oferecida nos casos de atraso; cancelamento ou interrupção de voo ou preterição de passageiros. O dispositivo mantém grande parte da redação dada no âmbito da Resolução nº 141 que, ao ser estabelecida, harmonizou a relação entre transportador e passageiro, na medida em que minimizou o impacto prejudicial das circunstâncias que provocam atrasos e cancelamentos ou preterição. Assim, a Resolução nº 141/10 foi concebida de modo a dispor acerca das principais necessidades do passageiro diante dessas circunstâncias, tais como: acesso à informação, alternativas ao serviço originalmente contratado e assistência material devida em cada momento.

Sobre assistência material vale recuperar a memória do estudo comparado que foi feito à época da criação da Resolução 141, que merece registro. Ao se passar de maneira rápida pelas normas de países da América e Europa, percebe-se como é forte a cultura de prestação de assistência a passageiros expostos a contingências.

No caso da Argentina, determinou-se na Resolução nº 1.532/98 que o transportador, salvo motivo de força maior, deve cumprir os horários e rotas publicados e indicados no contrato de transporte. O artigo 12 da norma argentina é o que trata da responsabilidade do transportador em casos de atraso, cancelamento e preterição de embarque. Tem similaridade com o estabelecido na Resolução brasileira ANAC nº 141/2010. Tal artigo estabelece que, devido à circunstâncias operacionais, técnicas ou comerciais, caso a transportadora cancele, atrase um voo por mais de 4 (quatro) horas, recuse o embarque em caso de *overbooking*, ou dê causa a perda de um voo de conexão em que tenha uma reserva confirmada, o passageiro terá direito a:

a) sua inclusão obrigatória no voo imediatamente posterior do mesmo transportado para o seu destino;

- b) endosso de seu contrato de transporte, incluindo conexões, quando aceito pelo passageiro; e
- c) ser redirecionado através de outra rota para o destino indicado no contrato, pela mesma ou outra companhia aérea, ou por outros meios de transporte, nos últimos casos sujeitos a disponibilidade de espaço.

Ainda, o operador aéreo deverá oferecer ao passageiro, sem custos, os seguintes serviços incidentais:

- a) ligação telefônica para o destino e meios de comunicação local;
- b) As refeições, de acordo como tempo de espera, até o embarque em outro voo;
- c) Alojamento em hotel, no aeroporto ou na cidade, em atrasos de voo superiores a quatro horas;
- d) Transporte terrestre de e para o aeroporto.

Um diferencial em relação à atual regulamentação brasileira foi inserido na Resolução nº 1.532/98, através da Resolução nº 203/13, emitida pela Autoridade Aeronáutica Argentina, que trata das excludentes de responsabilidade em caso de atrasos de voos ou entrega de bagagem, cancelamento ou quando não for possível realizar a escala ou alcançar o destino definido no bilhete, em consequência de circunstâncias meteorológicas. No entanto, nos casos de exclusão de responsabilidade acima determinados, a transportadora deve usar todos os meios ao seu alcance para assegurar que os passageiros recebam informações adequadas e precisas sobre os atrasos causados por tais circunstâncias extraordinárias.

Por sua vez, a Colômbia promoveu sua regulamentação pela Resolução nº 2.591 de 06 de junho de 2013. A norma colombiana dispõe sobre deveres acessórios aos passageiros nos casos de atrasos, cancelamentos, *overbooking* e antecipação de voos (exceto se o passageiro aceitar expressamente outra forma de compensação). Para o atraso de uma a três horas deverá ser fornecido ao passageiro um refresco e a possibilidade de comunicação, através de ligação telefônica, que não pode exceder a três minutos, ou outro meio mais rápido com alguém no local de destino. Se o atraso tiver duração de três a cinco horas deverá ser fornecida, além do anterior, alimentação ao passageiro, de acordo com o horário (café, almoço ou jantar). No caso de atraso superior a cinco horas do voo, deverá ser fornecida, além dos anteriores, uma indenização de no mínimo 30% do valor pago pela tarifa, exceto se o passageiro aceitar outra forma de indenização. Ainda, caso o atraso passe das 22h, deverá ser fornecida também hospedagem ao passageiro, caso este não se encontre no local de residência, bem como despesas com traslado do aeroporto ao hotel e vice-versa, exceto se ele aceitar esperar outro voo a ser realizado dentro de um prazo razoável.

De seu lado, a norma chilena também guarda muita similaridade com a norma brasileira, precipuamente com a Resolução nº 141/10, ao dispor sobre a oferta de assistência material nos casos de atrasos e cancelamentos. Porém, uma inovação recente deste país prescreve medidas a serem adotadas nos casos de sobrevida de passagens, momento em que a empresas aéreas deverão procurar por voluntários que estejam dispostos a não embarcar mediante compensações.

Merece destaque, por sua relevância, a Atualização do Regulamento CE nº 261/2004¹³. A União Europeia tem logrado êxito na defesa e proteção dos direitos dos

¹³ Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-203_pt.htm#footnote-1

passageiros desde a edição do Regulamento (CE) n.º 261/2004 relativo aos direitos dos passageiros de transportes aéreos da EU, em vigor desde fevereiro de 2005. Esta norma estabeleceu níveis mínimos para a indenização e assistência material aos passageiros em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos.

Essas regras promoveram uma mudança significativa no comportamento do setor dos transportes aéreos, em especial no que se refere à redução da prática de recusa de embarque e aos cancelamentos de voos comerciais, além de garantir um tratamento mais equitativo aos passageiros.

A Resolução ANAC n.º 141/2010 é assemelhada ao Regulamento europeu com algumas exceções, como a regulamentação de indenizações para os casos de cancelamento e recusa de embarque (tratado no Brasil como preterição de embarque), além de estabelecer uma regra clara de aplicação extraterritorial da norma.

Em suma, as regras vigentes na União Europeia são as seguintes:

Âmbito de aplicação

As regras para os casos de atraso, cancelamento ou *overbooking* alcançam o passageiro que viaja a partir de qualquer aeroporto da UE ou com destino a um aeroporto da UE com uma companhia aérea de um país da UE ou da Islândia, da Noruega ou da Suíça.

Reembolso e transporte alternativo

Se o seu voo tiver sido **cancelado** ou lhe for **recusado o embarque**, nomeadamente por motivos de *overbooking*, tem direito:

- a transporte para o seu destino final utilizando **meios alternativos** comparáveis, ou
- ao **reembolso** do seu bilhete e, quando aplicável, a transporte gratuito para o seu ponto de partida inicial

Atrasos longos - Se o seu voo tiver um atraso de 5 ou mais horas, tem igualmente direito a ser reembolsado, mas caso aceite o reembolso, a companhia aérea deixa de ser responsável pelo seu transporte nem tem que lhe disponibilizar mais assistência.

A companhia aérea deve informá-lo sobre os seus direitos e o motivo subjacente à recusa de embarque, bem como sobre quaisquer cancelamentos ou atrasos longos (superiores a 2 horas ou a 4 horas no caso de voos com mais de 3500 km).

Alimentação e alojamento

Consoante o atraso do voo, os passageiros têm também direito a bebidas, refeições e serviços de comunicação (chamadas telefónicas gratuitas, por exemplo), bem como, se necessário, a alojamento.

Indenização

Além disso, em caso de recusa de embarque, cancelamento ou de chegada ao destino final especificado no seu bilhete com mais de 3 horas de atraso, os passageiros podem receber uma indenização, que varia entre 250 e 600 euros consoante a distância do voo.

Entre aeroportos no interior da UE

- até 1500 km: 250 euros
- mais de 1500 km: 400 euros

Entre um aeroporto no interior da UE e um aeroporto no exterior da UE

- até 1500 km: 250 euros
- entre 1500 e 3500 km: 400 euros
- mais de 3500 km: 600 euros

Se a companhia aérea lhe propuser um voo alternativo equivalente, a indenização pode ser reduzida em 50 %.

Em caso de cancelamento do voo, não tem direito a qualquer indenização se:

- o cancelamento se dever a circunstâncias extraordinárias, por exemplo ao mau tempo, ou
- tiver sido informado do mesmo, pelo menos, 2 semanas antes da data prevista do voo, ou
- lhe for proposto um voo alternativo com o mesmo trajeto num horário semelhante ao do voo inicial

Em caso de cancelamento devido a circunstâncias extraordinárias, poderá não ter direito a indenização, mas, mesmo assim, a transportadora aérea poderá oferecer-se para:

- lhe reembolsar o bilhete (na totalidade ou só a parte correspondente ao trajeto não efetuado)
- assegurar o transporte alternativo para o seu destino final o mais brevemente possível
- fazer uma nova marcação numa data da sua escolha (em função dos lugares disponíveis)

Mesmo em caso de circunstâncias excepcionais, sempre que necessário, a companhia aérea tem a obrigação de prestar assistência aos passageiros enquanto esperam por um transporte alternativo.

A aplicação das regras relativas aos direitos dos passageiros da UE tem melhorado continuamente desde a sua entrada em vigor há oito anos. Porém, os Estados Membros perceberam que existem lacunas que se impõe a revisão da própria legislação, de modo a garantir a aplicação adequada dos direitos dos passageiros.

Por essa razão, a Comissão Europeia elaborou o Memorando de Entendimentos nº 13/203, de 13 de março de 2013, para poder readequar alguns pontos cinzentos do Regulamento nº 261/2004 e incluir novas normas, tais como: limitação do dever de assistência material em casos de força maior, providências cabíveis em atrasos ocorridos com os passageiros já embarcados, reescalonamento da assistência material, correção de erros no bilhete de passagem, direitos nos casos de reprogramação de voos entre outros.

Já os Estados Unidos da América têm uma longa tradição de conceder ampla liberdade ao mercado de aviação civil, tendo sido o país pioneiro no processo de desregulação econômica no final da década de 70. Mesmo assim, o Departamento de Transportes dos Estados Unidos (USDOT, sigla em inglês) percebeu a necessidade de estabelecer padrões mínimos de proteção aos consumidores de transporte aéreo e editou no ano de 2011 regras para tutelar os direitos dos passageiros nos seguintes termos¹⁴:

- Desembarque de passageiros após três horas de atraso ocorrido em pista;
- Estabelecimento de plano de contingência para casos de atrasos e cancelamentos;
- Possibilidade de cancelamento de compra em 24 horas, desde que haja mais de sete dias para a execução do voo;
- Dever de informação sobre o valor total da tarifa;
- Proibição de pré-seleção de serviços opcionais (*opt-in x opt-out*);
- Readequação dos valores de compensação em casos de preterição de embarque (*oversales*) para valores máximos de \$650 ou \$1300 dólares americanos, conforme for o atraso em consequência da preterição.

Tendo em vista que os EUA são o maior mercado de aviação civil do mundo e decidiu regular a proteção ao consumidor de forma assemelhada ao que a União Europeia

¹⁴ Capítulo 14 do Código de Regulações Federais dos Estados Unidos, Partes 244, 250, 253, 259 e 399.

e o Brasil já faziam (ainda que de forma menos interventiva) e considerando a ampla concorrência que existe no mercado americano, percebe-se que a autorregulação da proteção ao consumidor pode não ser eficiente, sendo necessária a tutela estatal de forma a assegurar.

Visto este panorama, vale, voltando ao presente caso, apontar que as regras sobre assistência material propagadas no Brasil desde 2010 encontram-se alinhada às melhores práticas regulatórias mundiais. Em vista disso, a modificação mais expressiva do artigo em discussão, encontra-se positivado no seu Parágrafo único, que delimita o escopo do dever de assistência material ao do território brasileiro. O acréscimo dialoga com o artigo 2º. da proposta, para deixar claro o escopo de atuação restrito aos limites do território nacional, quando se fala em assistência. Nos comentários ao art. 2º desta proposta se apresentam maiores esclarecimentos sobre este tema e explicita a motivação da impossibilidade de aplicação extraterritorial desta resolução.

Nesse sentido, os parâmetros da assistência material foram devidamente mantidos, esclarecendo-se que a regra se aplica inclusive para os passageiros que já se encontrem embarcados. Este acréscimo foi realizado a partir da análise do Direito Comparado, no qual foi constatada ausência de clareza no normativo da ANAC em relação aos direitos e assistência material em caso de atrasos com passageiro embarcados.

Ademais, pequenas modificações foram trazidas para a assistência material, a saber:

a) exclusão da lista de meios de comunicação, por entender que, se ela não é exaustiva, não deve constar do normativo;

b) substituição do termo *alimentação adequada* por *alimentação, de acordo com o horário, por meio do fornecimento de refeição ou de voucher individual*. Esta alteração tem como objetivo dar mais clareza ao comando e permitir que os passageiros sejam melhor assistidos, evitando, por exemplo, a oferta de pequeno lanche, quando o horário requer almoço ou lanche;

c) substituição da expressão *acomodação em local adequado, traslado e, quando necessário, serviço de hospedagem* por *serviço de hospedagem e traslado ao local de acomodação ou residência do passageiro quando o horário previsto para partida exigir pernoite no local*. Nesse caso, restringe-se a hospedagem às situações que realmente exijam pernoite, deixando claro o direito do passageiro.

d) Inclusão de assistência específica ao PNAE, no caso de atraso superior a quatro horas, com a obrigação de que a hospedagem seja *fornecida independentemente da exigência de pernoite, salvo se puder ser substituída por acomodação em local que atenda suas necessidades e com concordância do passageiro*. A nova disposição serve para identificar o dever de atenção especial que o PNAE deve receber, nessas situações de contingências.

Além dessas inovações, a norma ainda consolidou, no âmbito da assistência material, o direito de o passageiro receber por escrito as justificativas acerca do atraso, cancelamento, interrupção e preterição do embarque. Enquanto regra única, merece ser disposta em um só artigo, o que ainda facilita a compreensão do passageiro.

Finalmente, a suspensão da assistência material é proposta, o que significa uma grande modificação na atual legislação. Com efeito, a possibilidade de deixar de prestar assistência constitui pleito antigo das empresas aéreas, inclusive com respaldo nas normas internacionais. Ocorre que, em determinadas situações, sobretudo ligadas a causas naturais imprevisíveis, as empresas aéreas podem se ver sendo obrigadas a prestar

assistência por tempo indefinido, o que pode causar impacto financeiro considerável. Ademais, quando essas situações se prolongam no tempo, há de se supor a possibilidade de divisão dos riscos, visto que nenhum dos contratantes de causa ao imprevisto.

Nessa linha, a discussão tem escora jurídica nas próprias isenções concedidas pela legislação geral ordinária. No caso da força maior, como elemento que desobriga o prestador do serviço de transporte, foi o CCB categórico:

Art. 734. O transportador responde pelos danos causados às pessoas transportadas e suas bagagens, salvo motivo de força maior, sendo nula qualquer cláusula excludente da responsabilidade.

Não obstante, esta exceção encontra limites quando a interrupção do serviço se der depois de iniciada a prestação do serviço. Veja-se:

Art. 741. Interrompendo-se a viagem por qualquer motivo alheio à vontade do transportador, ainda que em consequência de evento imprevisível, fica ele obrigado a concluir o transporte contratado em outro veículo da mesma categoria, ou, com a anuência do passageiro, por modalidade diferente, à sua custa, correndo também por sua conta as despesas de estada e alimentação do usuário, durante a espera de novo transporte.

Logo, o CCB autoriza que o transportador seja exonerado de responsabilidade, em caso de força maior, salvo se o transporte já houver sido iniciado (caso de interrupção do serviço). Se há uma exoneração da responsabilidade civil, há de ser verificada, por analogia direta, que à assistência material seria aplicada o mesmo conceito. Com efeito, se o transportador não detém responsabilidade de indenizar, caso um fato da natureza tenha dado origem à impossibilidade da prestação, igualmente presume-se afastada a assistência material (que se não executada, se resumiria em responsabilidade por perdas e danos).

Nesse ponto, é essencial considerar uma peculiaridade do setor, para que não se perpetuem injustiças. Determinadas causas da natureza são bem mapeadas e consideradas no exercício da atividade de transporte, quais sejam, nevoeiros e chuvas que acarretam no fechamento de aeroportos. De fato, em determinados aeroportos, como o Franco Montoro (que fica na cidade de Guarulhos), e o Afonso Pena (que fica em Curitiba) é possível prever as semanas do ano em que se darão condições adversas, suficientes para o fechamento do aeroporto. Nesse caso, quando a previsão climática é certa, não há que se falar em força maior como elemento que prejudicou o serviço do transporte, uma vez que o fator é mapeado e já contabilizado como risco da atividade. Por outro lado, o terremoto, maremoto ou chuva de asteroides que venha a danificar a pista de pouso configuram sim elemento da natureza incontrolável, capaz de ensejar a suspensão da assistência.

Mas além do fato da natureza, há também os casos fortuitos externos que juridicamente também afastam a responsabilidade do prestador de serviços. Dispõe o art. 14, §3º, II do CDC:

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

(...).

§ 3º O fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando provar:

(...).

II - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

Como se observa, a culpa exclusiva de terceiro, que é justamente o conceito de caso fortuito externo, também configura uma causa excludente de responsabilidade. Na hipótese, por exemplo, qualquer dano causado ao tráfego aeroportuário por agente diverso do transportador, como ameaça de bomba, pouso que danifique a pista, destruição de terminal, vulcão em erupção, entre outros similares, poderá dar ensejo à suspensão da responsabilidade civil e, por análise reflexa, à assistência material.

Neste diapasão, a presente proposta, ponderando a legislação aplicável e as situações hipotéticas, traz opção que só permite a suspensão da assistência em caso de força maior imprevisível e caso fortuito externo e ainda resguarda o passageiro durante 24 horas. Assim, há uma regra de divisão de riscos pelo caso fortuito e força maior bem equânime. Vale lembrar que, em todo caso, decorrido o prazo e avaliada a impossibilidade de prestação do serviço, ainda é devido ao passageiro a devolução do valor da passagem ou a remarcação do voo, assegurando-se, assim, que o consumidor também não sofra perdas maiores.

CAPÍTULO III
DO DESPACHO DO PASSAGEIRO E EXECUÇÃO DO CONTRATO
 Seção VI - Da Reacomodação

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual
Referência da norma originária	Texto da norma originária
<p>Art. 41. A reacomodação prevista nesta Resolução deve ser feita:</p> <p>I – em voo próprio ou de terceiros, que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade; ou</p> <p>II – em voo próprio a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro.</p>	<p>Art. 3º Em caso de atraso no aeroporto de partida por mais de 4 (quatro) horas, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:</p> <p>I - a reacomodação:</p> <p>a) em voo próprio que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade;</p> <p>b) em voo próprio a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro;</p> <p>(...)</p> <p>Art. 4º Em caso de atraso no aeroporto de escala ou de conexão por mais de 4 (quatro) horas, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:</p> <p>I - a reacomodação:</p> <p>a) em voo próprio ou de terceiro, que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade;</p> <p>b) em voo próprio, a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro;</p> <p>(...)</p> <p>Art. 8º Em caso de cancelamento de voo ou interrupção do serviço, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:</p> <p>I - a reacomodação:</p> <p>a) em voo próprio ou de terceiro que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade;</p> <p>b) em voo próprio a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro;</p> <p>(...)</p> <p>Art. 12. Em caso de preterição de embarque, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:</p>
<p>Resolução nº 141/2010 – art. 3º.</p>	

		<p>I - a acomodação:</p> <p>a) em voo próprio ou de terceiro que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade;</p> <p>b) em voo a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro;</p> <p>(...)</p>
<p>Art. 42. O dever de acomodação disposto nesta Resolução não se sobrepõe aos contratos de transporte já firmados.</p> <p>Parágrafo único. A acomodação:</p> <p>I - deve ser gratuita;</p> <p>II - se sujeita à disponibilidade de assento; e</p> <p>II - tem precedência em relação à celebração de novos contratos de transporte.</p>	<p>Resolução nº 141/2010 – art. 17.</p>	<p>Art. 17. O dever de acomodação não se sobrepõe aos contratos de transporte já firmados, sujeitando-se à disponibilidade de assentos.</p> <p>Parágrafo único. A acomodação de passageiros enquadrados em uma das hipóteses regulamentadas nesta Resolução tem precedência em relação à celebração de novos contratos de transporte.</p>
<p>Art. 43. Os Passageiros com Necessidade de Assistência Especial (PNAE), definidos em resolução específica, têm prioridade na acomodação.</p>	<p>Resolução nº 141/2010 – art. 18.</p>	<p>Art. 18. O passageiro de transporte aéreo tem pleno direito à informação clara e ostensiva acerca do serviço contratado e suas eventuais alterações.</p> <p>§ 1º Para fins de acomodação, o transportador aéreo deverá fornecer informações ao passageiro sobre os horários de voos que ofereçam serviços equivalentes.</p> <p>§ 2º O dever de informação estende-se às hipóteses em que seja devida a acomodação em voos de terceiros.</p> <p>§ 3º O transportador deverá disponibilizar, nas zonas de despacho de passageiros (<i>check-in</i>) e nas áreas de embarque, informativos claros e acessíveis com os seguintes dizeres: “Passageiro, em caso de atraso ou cancelamento de voo e de preterição de embarque, solicite junto à companhia aérea informativo sobre seus direitos, em especial no tocante às alternativas de acomodação, reembolso e assistência material”.</p>

A acomodação compõe dever do operador aéreo inserido no âmbito das assistências devidas ao passageiro no caso de atrasos, cancelamentos e interrupções de serviços de transporte e preterição de passageiros. Enquanto dever que pode ser aplicado em todas essas situações, imprescindível que uma regra única fosse consolidada para uniformizar a incidência desta prestação.

Além da consolidação, a proposta traz poucas alterações em relação ao que se disciplina na Resolução 141. Nestas estão a indicação da expressa preferência dos PNAE para acomodação e a inclusão do dever de informação no próprio conceito da acomodação, sem a qual não se pode operar. Assim, fez-se incluir na proposta:

Art. 43.. Os Passageiros com Necessidade de Assistência Especial (PNAE), definidos em resolução específica, têm prioridade na acomodação.

Como mencionado, a despeito dessa obrigação poder ser dessumida da Resolução nº 280, vale promover esse rebatimento, em vista do público ao qual se direciona. A acomodação de PNAE é tema sensível, que deve ser regulado de maneira enfática.

Ademais, a previsão do artigo 18 da atual Resolução 141, pela proposta, passa para a lista de dispositivos já inseridos no bojo da norma ou no âmbito de sua aplicação. Com efeito o dever geral de informação não se restringe à promoção de vendas ou ao atendimento pós-venda, mas sim a todo o ciclo de produção do serviço de transporte. Nesse caso, compõe o serviço de acomodação a devida orientação para que o passageiro consiga embarcar no voo alternativo. Sem esse êxito, não pode ser tido por realizada a acomodação, tanto no voo próprio, como no de terceiro.

Além disso, a disponibilização das placas com, nas áreas de embarque, avisando os passageiros da existência de informativos sobre seus direitos constitui elemento importante no contexto da publicação da Resolução 141, situação que não mais persiste. Hoje já existe uma cultura criada sobre esse arcabouço normativo, que impulsiona o passageiro a solicitar a assistência junto ao balcão da empresa aérea, que não pode lhe negar, quando devida, ou enganá-lo.

CAPÍTULO III - DO DESPACHO DO PASSAGEIRO E EXECUÇÃO DO
CONTRATO

Seção IV - Do Reembolso

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual
Referência da norma originária	Texto da norma originária
<p>Art. 44. Se o usuário solicitar a rescisão contratual, o reembolso deve ser feito pelo transportador aéreo no prazo de sete dias da solicitação, ainda que a aquisição do serviço tenha sido realizada por intermédio de operador de crédito.</p>	<p>Art. 7º O passageiro que não utilizar o bilhete de passagem terá direito, dentro do respectivo prazo de validade, à restituição da quantia efetivamente paga e monetariamente atualizada, conforme os procedimentos a seguir:</p> <p>I - bilhete doméstico - o saldo a ser reembolsado deverá ser o equivalente ao valor residual do percurso não utilizado, calculado com base na tarifa, expressa na moeda corrente nacional, praticada pela empresa emissora, na data do pedido de reembolso; e</p> <p>II - bilhete internacional - o saldo a ser reembolsado deverá ser o equivalente ao valor residual do percurso não utilizado, calculado com base na tarifa, expressa em moeda estrangeira, efetivamente paga pelo passageiro e convertida na moeda corrente nacional à taxa de câmbio vigente, na data do pedido de reembolso.</p> <p>§1º. Se o reembolso for decorrente de uma conveniência do passageiro, sem que tenha havido qualquer modificação nas condições contratadas por parte do transportador, poderá ser descontada uma taxa de serviço correspondente a 10% (dez por cento) do saldo reembolsável ou o equivalente, em moeda corrente nacional, a US\$ 25.00 (vinte e cinco dólares americanos), convertidos à taxa de câmbio vigente na data do pedido de reembolso, o que for menor.</p> <p>§ 2º O reembolso de bilhete adquirido mediante tarifa promocional obedecerá às eventuais restrições constantes das condições de sua aplicação.</p> <p>§ 3º As condições de reembolso de bilhete coletivo em viagens de fretamento será</p>

estabelecido no respectivo contrato de fretamento.

§ 4º Para os voos "charter" do tipo IT, as condições de reembolso serão estabelecidas no contrato de prestação de serviço firmado com o passageiro.

Art. 8º Para o reembolso de bilhete de passagem com prazo de validade expirado, será prerrogativa da empresa emissora adotar o critério de correção do valor a ser reembolsado.

(...)

Art. 10. Nenhum reembolso será devido pelo transportador, se, por iniciativa do passageiro, a viagem for interrompida em aeroporto de escala.

Art. 11. Quando ocorrer troca de classe de serviço, de superior para inferior, por solicitação ou não do passageiro, este terá direito ao reembolso correspondente.

(...)

Art. 29. Os voos "charter" do tipo IT terão as condições gerais de transporte estabelecidas no contrato de prestação de serviço firmado com o usuário, em especial, as referentes a reembolso.

(...)

Art. 63. É vedado aos transportadores, direta ou indiretamente, por si ou por meio de prepostos, agentes gerais e agentes de viagem:

(...)

f) reter o valor a ser reembolsado decorridos 30 (trinta) dias do pedido de reembolso feito pelo usuário; e

g) efetuar reembolso de bilhete de passagem não utilizado dentro de seu respectivo prazo de validade, em valor inferior ao resultante da aplicação das regras de cálculo estabelecidas nesta Portaria.

Art. 45. Se o transportador aéreo der causa a atraso, cancelamento, interrupção de serviço ou preterição, o reembolso, quando devido, deve ser imediato, mediante

Art. 3º Em caso de atraso no aeroporto de partida por mais de 4 (quatro) horas, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:

(...)

uma das seguintes hipóteses à escolha do passageiro:

I - devolução em espécie ou em conta bancária;

II - estorno do crédito bancário; ou

III - crédito para aquisição de novo bilhete.

§1º No caso do caput, o reembolso deve ser:

a) integral, se no aeroporto de partida ou de escala ou conexão, assegurado, neste caso, o retorno ao aeroporto de origem; ou

b) proporcional ao trecho não utilizado, se o deslocamento já realizado aproveitar ao passageiro.

§2º O reembolso deve ser efetuado em nome do adquirente do bilhete de passagem.

II - o reembolso do valor integral pago pelo bilhete de passagem não utilizado, incluídas as tarifas.

(...)

Art. 4º Em caso de atraso no aeroporto de escala ou de conexão por mais de 4 (quatro) horas, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:

(...)

II - o reembolso:

a) integral, assegurado o retorno ao aeroporto de origem;

b) do trecho não utilizado, se o deslocamento já realizado aproveitar ao passageiro;

(...)

Art. 8º Em caso de cancelamento de voo ou interrupção do serviço, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:

(...)

II - o reembolso:

a) integral, assegurado o retorno ao aeroporto de origem em caso de interrupção; e

b) do trecho não utilizado, se o deslocamento já realizado aproveitar ao passageiro.

(...)

Art. 12. Em caso de preterição de embarque, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:

(...)

II - o reembolso:

a) integral, assegurado o retorno ao aeroporto de origem em caso de interrupção;

b) do trecho não utilizado, se o deslocamento já realizado aproveitar ao passageiro;

(...)

Art. 16. O transportador deve assegurar as medidas necessárias para a efetivação do reembolso tão logo lhe seja solicitado, incluídas as tarifas aeroportuárias e observados os meios de pagamento.

§ 1º O reembolso dos valores já quitados e recebidos pelo transportador deverá ser imediato,

mediante restituição em espécie ou crédito em conta bancária.

§ 2º O reembolso será efetuado em nome do adquirente do bilhete de passagem.

§ 3º Havendo concordância entre as partes, o reembolso poderá ser efetuado por meio de créditos junto ao transportador.

A disciplina do reembolso trata do prazo para restituição de valores ao usuário, tanto em razão de rescisão contratual, como por força de execução defeituosa do serviço de transporte ou mesmo inexecução parcial. Em ambos os casos há a manifestação de vontade do passageiro como instrumento inicial para deflagrar esse processo de devolução de montante. O que difere as hipóteses, entretanto, é a situação em que se encontra o passageiro, sendo certo que, quando submetido a uma contingência, este precisará dos recursos com maior agilidade.

É importante notar que, na hipótese de rescisão contratual, o usuário está em suas atividades normais, e solicitando o reembolso, sendo certo que, geralmente, não está sendo afligido por nenhuma externalidade maior. Este usuário tem disposição para esperar o devido processamento da devolução pelo departamento financeiro do operador aéreo. Muito diferente é o caso do passageiro no terminal, que teve seu voo atrasado, cancelado ou que foi preterido e precisa do recurso imediatamente, para adquirir outra passagem ou para suprir necessidade imediata. Este não tem disponibilidade de tempo e deve ser atendido de maneira extraordinária pela empresa aérea. Os dois artigos que compõem a proposta cobriram ambas situações acima narradas: a urgente e a corriqueira.

Sobre esta questão, a norma Colombiana preconiza que os reembolsos de pagamentos feitos em dinheiro deverão ser realizados em até seis horas após a solicitação, e os realizados por meio de cartão de crédito deverão ser feitos em até cinco dias após a solicitação. Na Argentina, o prazo para o reembolso é estipulado em trinta dias após a expiração da validade do contrato, sendo que a empresa poderá negar o reembolso caso o passageiro não o solicite dentro deste prazo.

Assim, no caso de rescisão contratual, a regra prevista na Portaria nº 676 permitia ao operador aéreo proceder o reembolso em até trinta dias da solicitação de devolução do valor pago. Nesta nova versão das CGTA se dispôs prazo máximo de sete dias para devolução do dinheiro ou estorno do crédito. Tal período se justifica, dada a alegação de que a grande maioria das negociações é feita por meio de operadoras de cartão de crédito. Desta forma os operadores aéreos aduzem dificuldades na realização das restituições de forma imediata, tendo em vista os intermediários na relação (instituições financeiras). Em razão disso, optou o regulador, no caso da rescisão contratual, por reduzir o prazo, mas mantendo alguns dias para que seja viável a restituição de crédito ao usuário, enquanto operação corriqueira de cancelamento de vendas.

Outrossim, também se incluiu como obrigatória a possibilidade de transformação de valores pagos por bilhetes aéreos não utilizados em créditos junto ao operador aéreo. Relevante observar que a regra geral é para devolução do valor pago ao usuário. No entanto, se for realizada negociação entre operador aéreo e usuário, estes podem chegar num consenso sobre a possibilidade de uso de crédito, até de maneira mais benéfica do que a devolução de valores. Neste caso, deverá o operador aéreo, nos termos da norma proposta, *informar por escrito o prazo e as condições para utilização dos créditos*.

Importante observar que a simples apresentação no contrato de cláusula que estabeleça que o reembolso pode ser efetuado exclusivamente por meio de créditos será

considerada infração ao texto proposto, pois isso imputaria vantagem indevida para o operador. Em especial porque os contratos, em regra, são na modalidade adesão. Neste tipo de contrato o consumidor apenas aceita as cláusulas para a obtenção do serviço oferecido, o que na prática seria tolher o seu direito de escolha. Nesse caso, como forma de evitar vinculação do contrato à forma de reembolso, garantindo ao usuário o direito de escolha, o regulador positivou que esse termo seja tratado especificamente entre as partes, caso apareça situação de necessidade de reembolso e não no momento da contratação.

De outra sorte, na hipótese de o operador aéreo dar causa a atraso, cancelamento, interrupção de serviço ou preterição, seja ativamente ou por risco da atividade, o reembolso deve atender à urgência que o momento requer. Não se trata, portanto, de uma situação corriqueira, que possa aguardar o processamento do cancelamento da venda do serviço. Por outro lado, nesse panorama estão diversos passageiros, no espaço do aeroporto (infraestrutura bastante restrita no Brasil), com diferentes necessidades, que precisam ter sua contingência resolvida o quanto antes possível. Nesse cenário, urge que o reembolso, quando devido, seja realizado imediatamente, de forma a fazer cessar grande parte das celeumas que o acontecimento traz. Dito isto, fundamenta-se a opção do regulador.

Na norma ainda se dispõe sobre os meios cabíveis para a realização do reembolso, a saber:

- a) devolução em espécie ou em conta bancária;
- b) estorno do crédito bancário; ou
- c) crédito para aquisição de novo bilhete.

Ademais, mantém-se as regras já estabelecidas da Resolução nº 141, acerca da forma da devolução (integral ou proporcional ao trecho não utilizado, conforme o caso) e do adquirente do bilhete como destinatário do reembolso. Sobre esse ponto, essencial a compreensão de que a possibilidade de reembolso em crédito para a aquisição de novo bilhete não vincula que esse serviço seja exclusivamente usufruído pelo adquirente-reembolsado. Enquanto crédito perante a empresa aérea, pode ser garantido ao reembolsado que solicite emissão de passagem para si ou para outrem, assim como faz no caso das milhas. Na qualidade de relação de crédito civil estabelecida, não há que se falar em transferibilidade do bilhete, que sequer existe.

CAPÍTULO IV
DAS OBRIGAÇÕES POSTERIORES A EXECUÇÃO DO CONTRATO DE
TRANSPORTE AÉREO

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual
Referência da norma originária	Texto da norma originária
<p>Art. 46. O transportador aéreo deve entregar a bagagem ao passageiro nas mesmas condições em que foi despachada, ressalvados meros desgastes decorrentes do transporte.</p> <p>Parágrafo único. O passageiro deve procurar o transportador aéreo para formalização do protesto nos seguintes casos:</p> <p>I - extravio: quando a bagagem não for restituída no momento do desembarque;</p> <p>II - avaria: quando o invólucro da bagagem ou seu conteúdo for danificado durante o transporte aéreo; e</p> <p>III - violação: quando houver a subtração de algum item durante a execução do transporte aéreo.</p>	<p>Art. 32. No transporte de bagagem, o transportador é obrigado a entregar ao passageiro o comprovante do despacho com a indicação do lugar e a data de emissão, os pontos de partida e destino, o número do bilhete de passagem, a quantidade, o peso e o valor declarado dos volumes, se houver. Parágrafo único. A execução do contrato inicia-se com a entrega deste comprovante e termina com o recebimento da bagagem pelo passageiro, sem o protesto oportuno.</p> <p>Art. 33. O recebimento da bagagem, sem protesto, faz presumir o seu bom estado. Parágrafo único. O protesto, nos casos de avaria ou atraso, far-se-á mediante ressalva lançada em documento específico ou por qualquer comunicação escrita encaminhada ao transportador.</p>
<p>Art. 47. No caso de extravio de bagagem, é devido ao passageiro que se encontrar fora de seu domicílio, consideradas as áreas metropolitanas adjacentes ao aeroporto, após preenchimento do protesto junto ao transportador aéreo:</p> <p>I - ajuda de custo imediata no valor mínimo de 100 DES, no caso de voos domésticos ou com destino para o território nacional; e</p> <p>II - ressarcimento de despesas, a ser pago no prazo de quatorze dias do protesto, observado o limite de indenização de 1.131 DES, quando o extravio ocorrer em território estrangeiro</p>	
<p>Parágrafo único. O transportador aéreo deve incluir no contrato de transporte as disposições contidas neste artigo.</p>	
<p>Art. 48. Quando houver extravio de bagagem, deve o transportador aéreo restituí-la(s) no local indicado pelo passageiro,</p>	<p>Art. 35. A bagagem será considerada extraviada se não for entregue ao passageiro no ponto de destino.</p>

considerada a data do protesto, no prazo de:

I - sete dias, no caso de voo doméstico; ou

II – vinte e um dias, no caso de voo internacional.

§ 1º A bagagem extraviada, quando encontrada, deverá ser entregue pelo transportador no local de origem ou de destino do passageiro, de acordo com o endereço fornecido pelo passageiro.

§ 2º A bagagem só poderá permanecer na condição de extraviada por um período máximo de 30 (trinta) dias, quando então a empresa deverá proceder a devida indenização ao passageiro.

Art. 49. Decorrido o prazo referido no art. 48 sem que o transportador aéreo tenha localizado a bagagem, resta configurada sua perda, sendo devida indenização no prazo de até catorze dias.

Parágrafo único O conteúdo das bagagens extraviadas deve ser considerado para fins de indenização, observado o limite aplicável, exceto no caso de declaração especial de valor de que trata o art. 19

Art. 50. Em caso de avaria ou violação de bagagem despachada, o passageiro deve registrar o protesto junto ao transportador aéreo, a partir do recebimento da bagagem, no prazo de:

I - sete dias, no caso de voo doméstico; ou

II - 21 dias, no caso de voo internacional.

Portaria nº 676/2000
– art. 33.

Art. 33. O recebimento da bagagem, sem protesto, faz presumir o seu bom estado. Parágrafo único. O protesto, nos casos de avaria ou atraso, far-se-á mediante ressalva lançada em documento específico ou por qualquer comunicação escrita encaminhada ao transportador.

Parágrafo único. O transportador aéreo deve, em até quatorze dias da data do protesto, alternativamente:

I - pagar a indenização;

II - substituir o item avariado por outro idêntico; ou

III - reparar a avaria, se for o caso.

Art. 51. Caso o passageiro não tenha procedido à declaração especial de valor de que trata o artigo 19, a responsabilidade do transportador aéreo pela perda, avaria ou violação da bagagem despachada observará o limite de 1.131 DES.

§1º Outros limites de indenização devem ser observados no transporte internacional, conforme o tratado internacional aplicável, e

deverão ser devidamente informados ao passageiro.

§2º Além do valor previsto no *caput*, o transportador aéreo também deve restituir os montantes eventualmente pagos a título de excesso de bagagem.

Art. 52. É nula a cláusula contratual que exonere ou atenua a responsabilidade do transportador aéreo por dano causado à bagagem despachada, excetuadas as hipóteses previstas nesta Resolução e em Convenções Internacionais de que o Brasil seja signatário.

Parágrafo único. O transportador aéreo não responde por danos causados a bem frágil que inadvertidamente tenha sido despachado como bagagem comum pelo passageiro.

O transportador aéreo deve entregar a bagagem ao passageiro nas mesmas condições em que foi despachada, ressalvados meros desgastes decorrentes do transporte. Esta regra já é prevista na Portaria nº 676/2000. No entanto, houve ampliação dos direitos dos passageiros, ao ser acrescida o direito de protesto nos casos de extravio, avaria ou violação.

O extravio acontece quando a bagagem não for restituída no momento do desembarque. Ele é caracterizado quando o operador aéreo, em razão da ocorrência de algum fato, não entrega a bagagem ao passageiro no destino. Mas, a eventual perda só será confirmada no prazo de sete dias, no caso de voo doméstico ou 21 dias, no caso de voo internacional.

Antes deste prazo, caso a bagagem extraviada seja encontrada, o operador aéreo tem a obrigação de restituí-la no local indicado pelo passageiro. A Portaria nº 676 estabelece que *a bagagem extraviada, quando encontrada, seja entregue no local de origem ou de destino do passageiro, de acordo com o endereço fornecido pelo passageiro*. Com isso, casos de bagagens entregues no domicílio do passageiro foram verificados, sendo que esta solução não resolvia a situação do passageiro, que precisava dos seus pertences no local para onde se dirigiu, causando-lhes, desta forma, transtornos maiores. Com esta nova redação fica mais claro onde que o passageiro precisa receber sua bagagem, daí a probabilidade de amenizar os transtornos causado pela ausência de entrega quando finalizado o voo.

Por sua vez, a perda da bagagem obriga o operador aéreo a pagar indenização no prazo de catorze dias. Neste aspecto, é preciso notar que o referido prazo é contado a partir do momento que ficou configurada a perda da bagagem, isto é, após sete dias nos casos de voos domésticos e 21 dias em voos internacionais.

Para pagamento da indenização, o conteúdo das bagagens perdidas deve ser considerado. No entanto, há que ser observado o limite de indenização aplicável, que é de 1.131 Direito Especial de Saque (DES). Este valor pode sofrer alteração caso o passageiro tenha apresentado declaração especial de valor de que trata o art. 19 ou em voos internacionais, conforme o tratado internacional aplicável.

O Direito Especial de Saque, abreviadamente DES (em inglês, *Special Drawing Rights* ou *SDR*) são ativos de reserva em moeda estrangeira suplementares definidas e mantidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Seu valor é baseado em uma cesta das principais moedas internacionais revistos pelo FMI a cada cinco anos.

Atualmente ele é composto pelo o dólar americano, o euro, a libra e o iene. O DES pode complementar as reservas oficiais dos países-membros. Esses países também podem efetuar entre si trocas voluntárias de DES por moedas. Os pesos atribuídos a cada uma das moedas são ajustadas para levar em conta a sua proeminência atual em termos de comércio internacional e reservas nacionais de divisas. Na data atual 1 DES equivale a R\$ 5,50¹⁵.

Essencial observar que o DES é parâmetro já reconhecido por outras leis brasileiras, enquanto parâmetro para a fixação de indenização no caso do transporte de cargas. Vale lembrar que o transporte da bagagem se resume a um contrato acessório ao de transporte de passageiros, mas que carrega em si elementos de carga. Nessa linha, vale citar as Leis n°s 9.611/1998 e 11.442/2007, a seguir:

Lei n° 9.611/1998

Art. 32. O Poder Executivo regulamentará a cobertura securitária do transporte multimodal e expedirá os atos necessários a execução desta Lei no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de sua publicação.

§ 1º Enquanto não for regulamentado o disposto no § 3º do art. 17, será observado o limite de 666,67 DES (seiscentos e sessenta e seis Direitos Especiais de Saque e sessenta e sete centésimos) por volume ou unidade, ou de 2,00 DES (dois Direitos Especiais de Saque) por quilograma de peso bruto das mercadorias danificadas, avariadas ou extraviadas, prevalecendo a quantia que for maior.

§ 2º Para fins de aplicação dos limites estabelecidos no parágrafo anterior, levar-se-á em conta cada volume ou unidade de mercadoria declarada como conteúdo da unidade de carga.

§ 3º Se no Conhecimento de Transporte Multimodal for declarado que a unidade de carga foi carregada com mais de um volume ou unidade de mercadoria, os limites estabelecidos no parágrafo anterior serão aplicados a cada volume ou unidade declarada.

§ 4º Se for omitida essa menção, todas as mercadorias contidas na unidade de carga serão consideradas como uma só unidade de carga transportada.

Lei n° 11.442/2007

Art. 14. A responsabilidade do transportador por prejuízos resultantes de perdas ou danos causados às mercadorias é limitada ao valor declarado pelo expedidor e consignado no contrato ou conhecimento de transporte, acrescido dos valores do frete e do seguro correspondentes.

Parágrafo único. Na hipótese de o expedidor não declarar o valor das mercadorias, a responsabilidade do transportador será limitada ao valor de 2 (dois) Direitos Especiais de Saque - DES por quilograma de peso bruto transportado.

Sobre este tema cabe esclarecer que na discussão do art. 24 tratou-se da opção de não adotar-se a OTN como indexador para o pagamento de indenizações. Agora cabe aprofundar o assunto em relação às indenizações por danos a bagagens despachadas.

Com efeito, a despeito da previsão no art. 260 do CBA, a adoção da OTN para os fins da presente resolução parece medida de razoável risco, que poderá comprometer a efetividade da norma nesse ponto. Em verdade, a OTN foi extinta há mais de quinze anos, nos termos da Lei n° 7.730/1989, ou seja, pouco mais de três anos da publicação do atual CBA. Apesar dos esforços da ANAC em buscar ressuscitar o indexador, no âmbito da

¹⁵ Cotação feita em 19/10/2015, às 16h24min, no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil.

Resolução nº 37/2008, foi instalada, no âmbito do Senado, Comissão de Especialistas voltada a promover a reforma do CBA, o que seguramente deverá extinguir todas as previsões relacionadas à OTN positivadas naquela norma.

De outra sorte, o DES se apresenta como indexador sólido, de padrão mundial, estabelecido sobre moedas estáveis (como acima mencionado) e atualmente aplicado ao transporte aéreo internacional. Ademais, ainda é acatado por outras normas que tratam de transporte de carga, anteriormente mencionadas. Nessa linha, conforme dispõe o Decreto no. 5.910/2007, que internalizou a Convenção de Montreal:

Artigo 22 – Limites de Responsabilidade Relativos ao Atraso da Bagagem e da Carga

1. Em caso de dano causado por atraso no transporte de pessoas, como se especifica no Artigo 19, a responsabilidade do transportador se limita a 4.150 Direitos Especiais de Saque por passageiro.

2. No transporte de bagagem, a responsabilidade do transportador em caso de destruição, perda, avaria ou atraso se limita a 1.000 Direitos Especiais de Saque por passageiro, a menos que o passageiro haja feito ao transportador, ao entregar-lhe a bagagem registrada, uma declaração especial de valor da entrega desta no lugar de destino, e tenha pago uma quantia suplementar, se for cabível. Neste caso, o transportador estará obrigado a pagar uma soma que não excederá o valor declarado, a menos que prove que este valor é superior ao valor real da entrega no lugar de destino.

3. No transporte de carga, a responsabilidade do transportador em caso de destruição, perda, avaria ou atraso se limita a uma quantia de 17 Direitos Especiais de Saque por quilograma, a menos que o expedidor haja feito ao transportador, ao entregar-lhe o volume, uma declaração especial de valor de sua entrega no lugar de destino, e tenha pago uma quantia suplementar, se for cabível. Neste caso, o transportador estará obrigado a pagar uma quantia que não excederá o valor declarado, a menos que prove que este valor é superior ao valor real da entrega no lugar de destino.

4. Em caso de destruição, perda, avaria ou atraso de uma parte da carga ou de qualquer objeto que ela contenha, para determinar a quantia que constitui o limite de responsabilidade do transportador, somente se levará em conta o peso total do volume ou volumes afetados. Não obstante, quando a destruição, perda, avaria ou atraso de uma parte da carga ou de um objeto que ela contenha afete o valor de outros volumes compreendidos no mesmo conhecimento aéreo, ou no mesmo recibo ou, se não houver sido expedido nenhum desses documentos, nos registros conservados por outros meios, mencionados no número 2 do Artigo 4, para determinar o limite de responsabilidade também se levará em conta o peso total de tais volumes.

5. As disposições dos números 1 e 2 deste Artigo não se aplicarão se for provado que o dano é resultado de uma ação ou omissão do transportador ou de seus prepostos, com intenção de causar dano, ou de forma temerária e sabendo que provavelmente causaria dano, sempre que, no caso de uma ação ou omissão de um preposto, se prove também que este atuava no exercício de suas funções.

6. Os limites prescritos no Artigo 21 e neste Artigo não constituem obstáculo para que o tribunal conceda, de acordo com sua lei nacional, uma quantia que corresponda a todo ou parte dos custos e outros gastos que o processo haja acarretado ao autor, inclusive juros. A disposição anterior não vigorará, quando o valor da indenização acordada, excluídos os custos e outros gastos do processo, não exceder a quantia que o transportador haja oferecido por escrito ao autor, dentro de um período de seis meses contados a partir do fato que causou o dano, ou antes de iniciar a ação, se a segunda data é posterior.

Considerando a regra já estabilizada do transporte aéreo internacional, somada ao acatamento do DES por outras leis brasileiras (de transporte de cargas) e os benefícios

que esta unificação trariam ao entendimento do passageiro, reafirma-se a opção do regulador por utilizar apenas o DES como unidade para a mensuração de indenizações administrativas devidas pelo operador aéreo.

Nesta esteira, no caso de extravio de bagagem, é devido ao passageiro que se encontrar fora de seu domicílio, consideradas as áreas metropolitanas adjacentes ao aeroporto, após preenchimento do protesto junto ao operador aéreo:

a) ajuda de custo imediata no valor mínimo de 100 DES, no caso de voo doméstico ou com destino para o território nacional; e

b) ressarcimento de despesas, a ser pago no prazo de quatorze dias do protesto, observado o limite de indenização de 1.131 DES, o extravio ocorrer em território estrangeiro.

Há de se esclarecer que o sistema de indenização consubstanciado nessa proposta visa a proteger o passageiro, sujeitos às normas desta proposta, tanto em solo brasileiro, quanto estrangeiro, neste último caso sem extrapolar a competência extraterritorial da Agência.

Nessa linha, considerando a contingência sofrida pelo passageiro que tem sua bagagem extraviada em território brasileiro, dada a competência territorial que esta Agência tem para dispor e fiscalizar, cabe imputar ajuda de pagamento imediata, que venha a ressarcir as necessidades básicas do passageiro. De certa forma, este montante cobre, sobretudo em relação aos voos domésticos, as necessidades mínimas do passageiro que precisa adquirir produtos para a higiene pessoal e uma peça de roupa.

Por outro lado, a Agência não tem o alcance para dispor sobre a proteção do passageiro no território estrangeiro, motivo pelo qual, em coerência com os comentários deduzidos em relação ao artigo 1º, optou-se na hipótese por estabelecer um patamar para o ressarcimento de despesas. Assim, o passageiro que adquiriu sua passagem no Brasil será melhor protegido dessas intempéries, ainda que pela via do ressarcimento, dado a limitação espacial da regulação da ANAC.

Vistas as explicações, fica justificada a diferenciação que se propõe instituir entre a assistência fornecida no caso de extravio de bagagem no Brasil e em relação aos fatos ocorridos no exterior.

Ato contínuo, tratou-se ainda da avaria e da violação na presente minuta. A avaria da bagagem ocorre quando o seu invólucro ou seu conteúdo for danificado durante o transporte aéreo. De seu lado, a violação ocorre *quando houver a subtração de algum item durante a execução do transporte aéreo, mediante dolo do operador aéreo*. Em ambos os casos o passageiro deve registrar o protesto junto ao operador aéreo em até sete dias do recebimento da bagagem, no caso de voo doméstico, ou em até 21 dias, no caso de voo internacional. O operador aéreo deve pagar a indenização ou substituir o item avariado por outro idêntico ou reparar a avaria, se for o caso, em até quatorze dias da data do protesto. E o limite de indenização, nestes casos, também é de 1.131 DES.

O regulador apresenta algumas inovações relação aos danos às bagagens. A primeiro deles é restituir os valores pagos a título de excesso de bagagem. Isso nos casos de perda, avaria ou violação da bagagem despachada. Outro item importe foi positivar que é *nula a cláusula contratual que exonere ou atenua a responsabilidade do operador aéreo por dano causado à bagagem despachada*. Embora, neste aspecto caibam exceções previstas na própria Resolução e em Convenções Internacionais de que o Brasil seja signatário. Uma das cláusulas que exonera o operador aéreo danos causados a bem frágil que inadvertidamente tenha sido despachado como bagagem comum pelo passageiro.

Ressalta-se ainda o dever de informação, que também permeia os limites de indenização, que deverão ser disponibilizados para os usuários, tanto no momento de aquisição da passagem aérea, como no âmbito do contrato individual de transporte. Isso permite que um melhor conhecimento do serviço que se adquire e uma conscientização acerca dos direitos do passageiro.

Por fim, reforçou-se a invalidade de cláusulas que tentem afastar a responsabilidade pela bagagem, salvo quando aplicável. De outra sorte, se o transportador recebe por bagagem comum bem que deveria ser submetido a procedimento especial de despacho e este vem a perecer, não pode ser o operador responsabilizado.

CAPÍTULO V
DO ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS DO TRANSPORTE AÉREO

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual
Referência da norma originária	Texto da norma originária
<p>Art. 53. Os transportadores aéreos devem informar, de maneira ostensiva, clara e objetiva aos usuários, em todos os seus pontos de comercialização de serviços:</p> <p>I - nome empresarial;</p> <p>II - número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda;</p> <p>III - endereço da sede ou da filial no país;</p> <p>IV - número do Serviço de Atendimento ao Consumidor; e</p> <p>V - endereço eletrônico do estabelecimento.</p>	<p>Art. 3º Para efeito desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:</p> <p>I - passageiro é todo tomador do serviço de transporte aéreo de pessoas, de forma onerosa ou não, diretamente ou por interposta pessoa;</p> <p>II - queixa é a manifestação de desagrado efetuada por um passageiro sobre um serviço que considera prestado de forma insatisfatória pela empresa aérea contratada demonstrando seu descontentamento, sem exigir reparação;</p> <p>III - reclamação é a manifestação dirigida por um passageiro à empresa aérea, em que, de forma expressa, pede restituição, reparação ou indenização, rescisão do contrato, anulação de dívida ou realização de prestação à qual acredita ter direito, em relação a solicitação de serviço que considera insatisfatoriamente atendido; e</p> <p>IV - estrutura adequada é aquela que, além dos aspectos relacionados à qualidade do atendimento, o passageiro possa ser atendido em todas as suas queixas.</p> <p>Art. 4º A empresa de transporte aéreo regular de passageiros propiciará atendimento aos seus passageiros, disponibilizando o acesso gratuito e ininterrupto a canais de atendimento ágeis e efetivos destinados ao recebimento e processamento de queixas e reclamações, nas seguintes formas:</p> <p>I - estrutura adequada para atendimento presencial nos aeroportos em que movimentar mais de 500.000 (quinhentos mil) passageiros por ano;</p> <p>II - sítio eletrônico na internet, com acesso destacado à</p>

		<p>unidade de atendimento ao passageiro; e III - central telefônica.</p> <p>§ 1º A quantidade de passageiros movimentados anualmente pela empresa em cada aeroporto, a que se refere o inciso I, será calculada pela soma dos embarques, desembarques e conexões verificados no ano imediatamente anterior, e será disponibilizada no sítio da ANAC na internet.</p> <p>§ 2º A estrutura a que se refere o inciso I deverá ser montada em área distinta dos balcões de check-in e das lojas destinadas a venda de passagens.</p> <p>§ 3º O horário de funcionamento do atendimento presencial deverá ser de, no mínimo, 2 (duas) horas antes de cada decolagem e 2 (duas) horas após cada pouso.</p>
<p>Parágrafo único. O número do Serviço de Atendimento ao Consumidor deve constar dos documentos impressos ou mensagens de correio eletrônico enviados ou entregues ao usuário.</p>	<p>Resolução nº 196/11 – art. 7º.</p>	<p>Art. 7º As empresas de transporte aéreo regular de passageiros deverão dar ampla divulgação, na mídia e nos aeroportos onde operarem, da existência de seus canais de atendimento, com informações completas acerca de suas finalidades e forma de utilização.</p>
	<p>Resolução nº 196/11 – art. 6º.</p>	<p>Art. 6º As empresas de transporte aéreo regular de passageiros garantirão acessibilidade e a devida prioridade de atendimento a pessoas com necessidades especiais.</p> <p>Art. 7º. (...)</p> <p>Parágrafo único. Os canais referidos neste artigo deverão dispor de meios de atendimento adequados às necessidades de pessoas com deficiência.</p>
<p>Art. 54. Deve ser assegurado ao usuário o acompanhamento de sua demanda, mediante número de protocolo informado no atendimento.</p> <p>Parágrafo único. O transportador aéreo deve manter o registro dos atendimentos sob sua guarda pelo prazo mínimo de dois anos da resolução da demanda.</p>	<p>Resolução nº 196/11 – art. 8º.</p>	<p>Art. 8º. (...)</p> <p>Parágrafo único. As informações e a documentação referidas neste artigo deverão permanecer à disposição da ANAC em meio físico e/ou digital, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos contados da data de protocolo da manifestação.</p>

Art. 55. O Serviço de Atendimento ao Consumidor do operador aéreo deve:

I - funcionar ininterruptamente, durante vinte e quatro horas por dia e, por sete dias na semana;

II - atender em língua portuguesa, podendo, oferecer outras opções de línguas;

III - receber gratuitamente chamadas originadas de telefones fixos e móveis;

IV - garantir ao usuário a opção de atendimento pessoal; e

V - estar habilitada a tratar pedido de informação, dúvida, reclamação, alteração e resilição de contratos e reembolso.

§1º O Serviço de Atendimento ao Consumidor do transportador aéreo que detenha até 10% de participação de mercado deve ter funcionamento mínimo, nos dias úteis e, em horário comercial.

§2º É permitido que os operadores aéreos utilizem Serviço de Atendimento ao Consumidor de maneira compartilhada.

Art. 9º O atendimento prestado pela empresa ao passageiro deverá ser identificado por meio de um número de protocolo de atendimento, o qual será informado no início do atendimento.

§1º A resposta do transportador ao passageiro será clara e objetiva e deverá abordar todos os pontos da demanda.

§2º Para fins de registro de queixa ou reclamação sobre prestação de serviços aéreos de empresa aérea na ANAC, o passageiro deverá informar o número de protocolo fornecido pela empresa aérea.

Art. 10. O funcionamento da central telefônica observará a legislação em vigor que fixa normas sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor por telefone, observadas as especificidades constantes nesta Resolução.

Art. 11. O número para acesso telefônico gratuito será amplamente divulgado e mantido atualizado pela empresa aérea:

I - em local e formato visíveis ao público em suas instalações físicas;

II - em seus sítios eletrônicos na internet;

III - nos bilhetes físicos e/ou eletrônicos de passagem e/ou embarque; e

IV - nos demais canais de comunicação utilizados para difundir produtos e serviços da empresa, inclusive nos contratos formalizados com os clientes, nos materiais de propaganda e de publicidade e nos demais documentos destinados aos usuários de seus produtos e serviços.

Resolução nº 196/11
– arts. 10 e 11.

§3º O transportador aéreo deve garantir o acesso ao atendimento telefônico às pessoas com deficiência auditiva ou de fala

Art. 56. O transportador aéreo deve prestar atendimento presencial, no aeroporto, por pessoa responsável e habilitada a tratar de pedidos de informação, dúvida, reclamação ao usuário.

Resolução nº 196/11
– art. 14 e 15.

Art. 14. O atendimento presencial será oferecido por todas as empresas de transporte aéreo regular de passageiros nos aeroportos em que operarem nos termos do art. 4º, I.

Parágrafo único. As áreas destinadas ao atendimento presencial nos aeroportos serão enquadradas como áreas vinculadas à exploração de serviço aéreo público, devendo seguir os critérios de alocação estabelecidos na Resolução nº 113, de 22 de setembro de 2009.

Art. 15. Para efeitos do art. 4º, a pessoa que prestar o atendimento ao passageiro deverá estar capacitada e autorizada a adotar qualquer procedimento necessário nos casos em que seja possível a solução imediata do problema, tais como assistência, acomodação e outros direitos previstos ao passageiro em legislação geral ou específica.

Art. 57. O atendimento eletrônico prestado pelo transportador aéreo deve estar habilitado a tratar pedido de informação, dúvida, reclamação, alteração e rescisão de contratos e reembolso.

Resolução nº 196/11
– art. 12 e 13.

Art. 12. As empresas de transporte aéreo regular de passageiros deverão dispor de sistema eletrônico de fácil legibilidade e navegabilidade, voltado para o acolhimento, registro, tratamento e acompanhamento das queixas e reclamações do passageiro.

Art. 13. O atendimento eletrônico garantirá ao passageiro confiabilidade e segurança com relação ao integral processamento das informações, comportando, no que couber, as características dos atendimentos oferecidos pelos outros canais de comunicação, devendo, ainda:

I - assegurar a possibilidade de acompanhamento de suas queixas e reclamações, permitindo o acesso ao trâmite das demandas;

II - possibilitar sua manifestação por meio da internet;

III - disponibilizar, na página inicial, em local de fácil visualização, as normas de aviação civil pertinentes

Art. 58. As informações solicitadas pelo usuário devem ser prestadas imediatamente e suas reclamações, resolvidas no prazo máximo de cinco dias úteis a contar do registro.

Parágrafo único. Cabe ao transportador aéreo:

I - prestar informações sobre os direitos e deveres dos passageiros, à luz da regulamentação da ANAC;

II - esclarecer dúvidas acerca de suas regras contratuais; e

III - enviar documentação que comprove a resolução da reclamação, por correspondência ou correio eletrônico, quando o passageiro solicitar.

Resolução nº 196/11
– art. 8º.

aos serviços prestados pela empresa ou o link para o Portal ANAC.

Art. 8º Cabe à empresa aérea:

I - fornecer informações sobre os direitos e deveres dos passageiros, à luz da regulamentação da ANAC;

II - receber, registrar sob número de protocolo, instruir, analisar e dar tratamento formal e adequado às manifestações dos passageiros;

III - prestar os esclarecimentos necessários e dar ciência ao passageiro acerca do andamento de suas demandas e das providências adotadas;

IV - informar ao passageiro o prazo previsto para resposta final a suas demandas, o qual não pode ultrapassar 5 (cinco) dias úteis contados da data da protocolização respectiva, ressalvado o disposto no art. 35 da Portaria nº 676/GC5, de 13 de novembro de 2000;

V - encaminhar resposta com posicionamento da empresa para a demanda dos reclamantes até o prazo informado no inciso IV;

VI - elaborar e encaminhar à ANAC relatório semestral quantitativo e qualitativo acerca da atuação da unidade, até o trigésimo dia após o final de cada semestre; e

VII - manter atualizado o sistema de controle das manifestações recebidas, de forma a evidenciar o histórico de atendimentos e os dados de identificação dos passageiros, com toda a documentação e a descrição das providências adotadas.

Art. 59. As reclamações de usuários registradas no sistema eletrônico da ANAC, devem ser encaminhadas aos operadores aéreos, que deverão responder todos os pontos questionados de forma clara e objetiva.

Parágrafo único. O prazo de resposta à ANAC é de cinco dias úteis, contados do recebimento da resposta pelo operador aéreo.

Resolução nº 196/11
– art. 16.

Art. 16. As queixas e reclamações de passageiros registradas e encaminhadas às empresas aéreas por meio do sistema informatizado de atendimento da ANAC deverão ser por elas respondidas no prazo de 10 (dez) dias úteis contados do registro respectivo.

Este capítulo trata do atendimento aos usuários do transporte aéreo e tem fundamento legal no Decreto nº 6.523/2008, que fixa normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC e no Decreto nº 7.962/2013, que dispõe sobre a contratação no comércio eletrônico. Ele irá revogar a Resolução Anac nº 196/2011, que dispõe sobre a regulamentação do serviço de atendimento ao passageiro prestado pelas empresas de transporte aéreo regular.

Sobre atendimento, importante indicar o princípio que orienta a presente mudança. Como se observa, a Resolução nº 196/2011 trouxe ganhos ao setor no que concerne a obrigatoriedade do atendimento aos usuários do transporte aéreo, mas deixou de considerar as peculiaridades que deveriam orientar esse atendimento, em vista do porte dos prestadores de serviços e da disponibilidade de infraestruturas aeroportuárias para seu estabelecimento.

Com efeito, um sistema de atendimento de usuários deve necessariamente ponderar os meios de veiculação do serviço prestado, seu efetivo contato com o cliente e as tipicidades do pós-venda. Em outras palavras, cabe conhecer o negócio que se detém para que se avalie a melhor maneira de permear seus clientes.

Assim, nesta parte da proposta se objetiva apresentar as regras mínimas de atendimento aos usuários dos operadores aéreos para informação, dúvida, reclamação, alteração, rescisão de contratos e reembolso. Da mesma forma que os capítulos anteriores, este ao resgatar as informações contidas na Resolução nº 196, o faz de maneira muito mais concisa, desregulando alguns aspectos que provocam muito mais dúvidas aos operadores do que benefícios para os usuários.

No primeiro artigo se dispõe acerca do dever de os operadores aéreos apresentarem de maneira ostensiva seus contatos em todos os pontos de comercialização. Os três primeiros itens, a saber, nome empresarial; número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda e o endereço da sede ou da filial no país (incisos I a III) são exigidos porque, caso o usuário precise acionar o operador em meios judiciais, estes dados poderão ser facilmente localizados.

O inciso IV solicita o número de Serviço de Atendimento ao Consumidor, dado essencial para o contato do usuário com o operador aéreo. Tanto que o parágrafo único deste dispositivo exige que este número esteja presente em todos os documentos impressos ou mensagens de correio eletrônico enviados ou entregues ao usuário. Por fim, o inciso V requer o endereço eletrônico do estabelecimento para os usuários que optam pela comunicação eletrônica com os operadores aéreos.

Por sua vez, no artigo seguinte determina-se na proposta que o número de protocolo do atendimento deve sempre ser apresentado ao usuário. Este registro numérico, que deve ser fornecido em todos os canais de atendimento disponíveis, há de permitir que o usuário acompanhe a resolução de sua demanda pelo sistema do operador aéreo. Essencial que neste protocolo fiquem registrados a data, hora e objeto da demanda.

O parágrafo único reitera a necessidade de manter o registro dos atendimentos sob guarda do operador aéreo, mas com redução do prazo para o mínimo de dois anos, enquanto que na Resolução nº 196 este período era de cinco. Tal redução segue a lógica do Decreto nº 6.523/2008, que fixou este prazo como suficiente, caso o agente regulador ou o consumidor queiram acessar o registro.

O art. 55 apresenta as características do Serviço de Atendimento ao Consumidor, a saber:

- a) *funcionar ininterruptamente, durante vinte e quatro horas por dia e, por sete dias na semana* – esta regra tem origem no Decreto nº 6.523, que exige:

5º. O SAC estará disponível, ininterruptamente, durante vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana, ressalvado o disposto em normas específicas.

A exceção a esta regra, como prevista no decreto supracitado encontra-se no §1º do artigo em discussão, que prevê a possibilidade de redução deste tempo de atendimento ao usuário para os operadores aéreos que detenham até 10% de participação de mercado. Nestes casos o tempo é reduzido minimamente para os dias úteis e horário comercial;

b) *atender em língua portuguesa, podendo, oferecer outras opções de línguas* – esta obrigação é relevante, em especial para os operadores aéreos estrangeiros que comercializam seus serviços no Brasil. Desta forma, reitera-se aqui que a predominância do atendimento em Língua Portuguesa, ficando os demais idiomas como alternativas à critério do operador;

c) *receber gratuitamente chamadas originadas de telefones fixos e móveis* – esta regra tem como objetivo ampliar a gama de possibilidade de comunicação dos usuários, expandindo a obrigatoriedade de atendimento de ligações com aparelhos móveis. Esta também é uma inovação em relação à resolução 196, que previa apenas a gratuidade do serviço, mas não deixava claro o tipo de serviço telefônico gerador de ligações gratuitas;

d) *garantir ao usuário a opção de atendimento pessoal* – assim, os usuários terão sempre o acesso a atendentes, não ficando restritos a contato com sistemas de informação;

e) *estar habilitada a tratar pedido de informação, dúvida, reclamação, alteração e rescisão de contratos e reembolso* – não há óbice para que o Serviço de Atendimento ao Consumidor também faça comercialização dos serviços, no entanto, o regulador optou por apresentar lista dos serviços que precisam obrigatoriamente ser ofertado por esta modalidade de atendimento.

Atento à possibilidade de redução de investimentos no Serviço de Atendimento ao Consumidor, em especial para os operadores de pequeno porte ou os operadores estrangeiros com poucos movimentos no Brasil, o §2º, do art. 55 dispõe sobre a possibilidade de uso compartilhado dos serviços em pauta. De outra sorte, também por inspiração do Decreto nº 6.523/2008, optou-se por deixar claro na proposta o dever de o operador aéreo assegurar o acesso das pessoas com deficiência auditiva ou de fala ao serviço de atendimento.

Em relação ao atendimento presencial nos aeroportos a proposta de atualização das CGTA, prevê que seja realizado por *pessoa responsável e habilitada a tratar de pedidos de informação, dúvida, reclamação ao usuário*.

Diferente da Resolução nº 196 que previa a obrigatoriedade do atendimento presencial apenas para as empresas que realizam transporte aéreo regular, nesta proposta estão abrangidos todos os operadores descritos no art. 2º, da presente minuta, a saber:

Art. 2º Esta Resolução se aplica aos serviços de transporte aéreo de passageiros comercializados individualmente e disponibilizados ao público em geral, doméstico ou internacional, realizados por operadores aéreos nacionais ou estrangeiros em território brasileiro.

Além disso, retira-se a obrigatoriedade de o operador aéreo promover o atendimento em área distinta dos balcões de check-in e das lojas destinadas a venda de passagens. Pela proposta, fica a empresa liberada para escolher o local do atendimento presencial, desde que estabelecido em local acessível no âmbito do aeroporto. Não se admitiria, por isso, que o atendimento presencial fosse realizado exclusivamente na área restrita do terminal.

Por sua vez, o atendimento eletrônico, da mesma forma que o atendimento telefônico, *deve estar habilitado a tratar pedido de informação, dúvida, reclamação,*

alteração e resilição de contratos e reembolso (art. 57). Este tipo de atendimento é resguardado também pelo Decreto 7.962/2013.

Em comparação à Resolução 196, as orientações referentes ao atendimento eletrônico sofreram expressiva sintetização. Esta concisão busca tornar a norma mais facilmente exequível e ao mesmo tempo passível de fiscalização. Desta forma, princípios tais como *o atendimento eletrônico garantirá ao passageiro confiabilidade e segurança com relação ao integral processamento das informações* já encontram respaldo no Decreto 7.962/2013.

Por fim, a norma trata de prazo para atender aos pedidos de informações solicitados pelo usuário e resolução das suas reclamações. As primeiras devem ser prestadas imediatamente e as reclamações, resolvidas no prazo máximo de cinco dias úteis a contar do registro. Neste aspecto a atualização das CGTA não apresentam alterações em relação à norma vigente. É também reiterado o prazo de resposta à ANAC é de cinco dias úteis, contados do recebimento da resposta pelo operador aéreo.

CAPÍTULO VI - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Proposta para nova CGTA	Legislação Atual
	Referência da norma originária
<p>Art. 60. Será assegurada franquia mínima de bagagem despachada nos serviços de transporte aéreo público regular, a partir da data de início de vigência da presente Resolução:</p> <p style="padding-left: 20px;">I – 23kg para voos domésticos e para América do Sul e Central;</p> <p style="padding-left: 20px;">II – 2 peças de até 23kg cada para demais voos internacionais;</p> <p style="padding-left: 20px;">§1º. A partir de 1º de outubro de 2017, será observada a franquia mínima de 23kg para voos domésticos e internacionais.</p> <p style="padding-left: 20px;">§2º. A partir de 1º de outubro de 2018, as franquias de bagagem despachada passam a ser livremente estabelecidas segundo a regra do contrato de transporte.</p>	
<p>Art. 61. Nos processos administrativos para a apuração de infrações a esta Resolução e imposição de penalidades aplica-se o disposto na Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008.</p> <p style="padding-left: 20px;">§1º As multas podem ser reduzidas em até 80% mediante comprovação de pagamento de indenizações aos passageiros prejudicados ou compensações que reponham perdas eventualmente ocorridas.</p> <p style="padding-left: 20px;">§2º O §1º do artigo 61 da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008, com redação dada pela Instrução Normativa ANAC nº 09/2008, não se aplica à presente Resolução.</p>	
<p>Art. 62. A Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008 passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p style="padding-left: 20px;">“Art. 20.</p> <p style="padding-left: 40px;">(...)</p> <p style="padding-left: 20px;">§ 3º No caso das infrações que configurem dano coletivo, o cálculo da multa será realizado considerando a participação de mercado das empresas de acordo os dados relativos ao último anuário estatístico</p>	

da ANAC publicado na ocasião da infração.”

Art. 63. Esta Resolução revoga:

I - a Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000;

II - a Resolução nº 130, de 8 de dezembro de 2009;

III - as Resoluções nºs. 138 e 141, de 9 de março de 2010;

IV - a Resolução nº 196, de 24 de agosto de 2011;

V - a Instrução de Aviação Civil (IAC) nº 2203, de 22 de março de 1999;

VI - as Normas de Serviços Aéreos Internacionais - NOSAI nºs CT - 011, CT - 012, TP - 005, TP - 024; e

VII - os §§2º e 3º do art. 10 da Resolução nº 350, de 19 de dezembro de 2014.

Art. 64. A presente Resolução entra em vigor em 1º de outubro de 2016.

Os dispositivos finais e transitórios, como se indica pela designação, tem por função trazer regras para a estabilização da norma. Nesse sentido, prevê-se três condições necessárias para o sucesso da presente proposta, quais sejam: uma regra de transição para a desregulamentação da franquia de bagagem; a criação de incentivos para a reparação direta do prejuízo causado pelo transportador; e a previsão do dano coletivo como qualificadora da penalidade. Com efeito, as CGTA representam instrumento regulatório cujo não acatamento tem potencial de impactar milhares de pessoas, merece atenção em relação ao impacto coletivo causado.

Dessa forma, o primeiro dispositivo do capítulo vem para equacionar a liberalização da cobrança por franquia de bagagem. Como anteriormente sustentado, a medida se justifica, em especial, seja pela igualdade que traz à condição dos passageiros, postulando que cada um deve dispender conforme o volume que transportar. Neste contexto, contudo, deve se reconhecer que a norma trará razoável desconforto inicial, como se os preços do serviço fossem alavancados por mais uma cobrança do transportador. Nesse sentido, uma implantação gradual da medida pode conduzir essas mudanças por caminho mais suave e menos impactante aos passageiros.

Destarte, previu-se para o início da vigência da futura CGTA (01.10.2016), a manutenção das franquias de bagagem despachada de voos domésticos e a redução das franquias de bagagem de voos internacionais. Nesse caso, passa-se de dois volumes de até 32 quilos, para dois volumes de até 23 quilos. No segundo momento, a partir de 1º de outubro de 2017, incide nova redução na franquia de bagagem despachada de voos internacionais, que passa para 23 quilos (com o número de volumes sujeito a estipulação da transportadora). Finalmente, dois anos após a data de vigência da referida Resolução (01.10.2018), deixa de ser obrigatório o transporte de bagagem despachada gratuito pelas empresas aéreas, acabando-se com a franquia mínima estipulada. Importante lembrar que, como medida de amenização deste impacto, também se coloca o aumento da franquia da

bagagem de mão determinada, que passa de 5 para 10 quilos. Em termos gerais, ainda fica garantida aos passageiros de voos domésticos a franquia atual por mais dois anos e aos de voos internacionais, incidirá uma redução gradual deste privilégio. Sobretudo, importante lembrar que o Brasil não só se alinha às melhores práticas internacionais com isso, bem como deixa de incentivar a internalização de bens por descaminho.

Ademais, como dito, vale sugerir adaptações ao procedimento ditado pela Resolução nº 25/2008 à realidade dos direitos dos usuários, onde se requer, de um lado, incentivos para a reparação de danos cometidos, e de outro, instrumentos punitivos mais efetivos, no caso de infrações que tragam excesso de ônus aos passageiros.

Nesta linha, propõe-se, a redução das multas, quando o operador aéreo buscar espontaneamente indenizar os passageiros prejudicados ou compensar suas perdas eventualmente ocorridas, de forma eficiente. Esse tipo de incentivo pode vir a mudar a dinâmica do sistema, com a possibilidade de adoção de uma orientação nova por parte do prestador de serviços que será muito mais apreciada pelos seus clientes.

De outra sorte, este sistema de incentivos regulatórios não se coaduna com o desconto de mero ofício, devido ao pagamento antecipado dos autos de infração. Em vista disso, veicula-se texto que afasta o benefício concedido pelo §1º do artigo 61 da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008, com redação dada pela Instrução Normativa ANAC nº 09/2008.

Outro elemento que merece ser ressaltado, cuida da previsão da figura do dano coletivo, que servirá para estabelecer novos parâmetros para a penalização das condutas que potencialmente atinjam significativa gama de consumidores. Quando se trata de transporte aéreo, em que o dano a consumidores é iminente em qualquer ação de *marketing* ou operacional, mister a existência de mecanismos que permitam uma mensuração aproximada do impacto e penalização do agente.

Vale explicar que o dano coletivo funciona como uma resposta rápida a uma ação que exponha a coletividade a risco. Assim, identificadas as condutas de amplo potencial ofensivo, sobretudo decorrentes do lançamento de um novo serviço ou da cobrança de uma taxa indevida, se estabeleceu uma tabela de penalidades conforme o *marketshare* do operador aéreo (identificado no anuário estatístico da ANAC). Logo, aqueles que detêm mais clientes serão mais severamente penalizados pela prática indevida dos designados danos coletivos.

Dessa sorte, essa previsão deve ser adicionada para o devido funcionamento do modelo repressivo, mesmo como instrumento para o devido *compliance*. Logo, a construção lógica que se faz em torno da proteção dos consumidores exige instrumentos eficazes para barrar práticas abusivas ou irregulares e que de igual forma impeça a sua propagação.

Ademais, como se indica nas Portarias nº 2.852/2013 e 2.975/14, que estabelecem respectivamente as Agendas Regulatórias de 2014 e 2015/2016, a Portaria nº 676/GC-5/2000, que dispôs sobre as Condições Gerais de Transporte e as Normas de Serviços Aéreos Internacionais – NOSAI nº CT - 011, CT - 012, TP - 005, TP – 024, que tratam de bagagem, seriam objeto de revisão. De outra forma, as Resoluções nºs. 138, 139, 140, 141 e 218 estariam sujeitas a uma consolidação.

No curso dos trabalhos de revisão, contudo, como soa ocorrer, observou-se inicialmente que algumas normas não deveriam ter sido inseridas no escopo do trabalho, enquanto que outras não listadas mereciam a devida integração às Condições Gerais de Transporte Aéreo. Assim, passa-se às justificativas de exclusão e inserção no escopo do presente trabalho.

Com efeito, percebeu-se que a análise ora sob curso tinha por objeto aprimorar o arcabouço legislativo dedicado aos direitos dos usuários do transporte aéreo. Nesse ponto,

identificou-se que a Resolução nº 139, de 9 de março de 2010, que cuida dos procedimentos de comercialização dos serviços de transporte aéreo de carga não poderia ser abrangida nesta reforma.

Por sua vez, a Resolução nº 218, de 28 de fevereiro de 2012, que estabeleceu os procedimentos para divulgação de percentuais de atrasos e cancelamentos de voos do transporte aéreo público regular de passageiros demonstrou-se mais afeita à construção de índices estatísticos que à defesa de interesses de passageiros. De fato, seu direcionamento impediria a total ou parcial incorporação na minuta ora sob discussão, restando necessária a manutenção de seu texto prescritivo. Dessa sorte, admite-se sua manutenção como norma própria, que determina a disposição de informações sobre atrasos e cancelamentos para os usuários do serviço de transporte aéreo.

Consoante se previu na Agenda Regulatória, a Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000 e as Resoluções nºs. 138 e 141, de 9 de março de 2010, compoariam o cerne da revisão das Condições Gerais do Transporte Aéreo e Direito dos Usuários. Não se pode olvidar que a Instrução de Aviação Civil (IAC) nº 2203, de 22 de março de 1999, que tratava da assistência aos usuários antes da Resolução nº 141/10, já havia sido tacitamente revogada por esta, sendo certo que a presente norma faz esse reconhecimento de forma expressa.

Cabe expor, ademais, que durante o trabalho de consolidação se percebeu a necessidade de complementações e correção das indicadas resoluções, motivo pelo qual seu traspasse para a minuta não se deu por mero cópia, mas sim mediante aprimoramentos. Não obstante, percebeu-se a necessidade de incorporação de outras normas, diretamente relacionadas com o serviço oferecido aos usuários do transporte aéreo.

A primeira regra em destaque é a Resolução nº 130, de 8 de dezembro de 2009, que cuida dos procedimentos de identificação do passageiro, para o embarque nos aeroportos brasileiros. Como se depreende do seu título, trata de assunto afeto ao caminho do passageiro no terminal aeroportuário, desde sua passagem pelo balcão de *check-in* até sua admissão na aeronave. A análise do conteúdo dessa norma e sua adaptação foi efetivada nos comentários aos artigos 18, 19 e 23.

Outra norma que se fez pertinente ao presente trabalho é a Resolução nº 196, de 24 de agosto de 2011, que regulamentou o serviço de atendimento ao passageiro prestado pelas empresas de transporte aéreo regular. Por evidente, o tratamento dos problemas havidos pelo passageiro ou interessado, no curso de sua experiência no transporte aéreo, há de ser tratada no âmbito da norma que cuida dos direitos dos usuários. Daí a importância de também se incorporar a referida resolução à CGTA, já detalhado na análise dos artigos 54 a 60.

Há que se justificar por motivo determinante à incorporação o intuito de se evitar a fragmentação normativa no tratamento das questões referentes ao atendimento aos usuários do transporte aéreo. Sobre o tema ainda pendem o Decreto 6.523/2008, que fixa as normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC e o Decreto nº 7.962/2013, que dispõe sobre a contratação no comércio eletrônico. Nota-se ascendência dessas normas sobre os prestadores de serviço, o que impõe a esta ANAC a regulamentação mínima, para adequar as referidas regras gerais ao regime do transporte aéreo, na função de norma consolidadora.

Outra questão a ser considerada é a efetividade da melhoria da prestação do serviço aos passageiros, que as obrigações trazidas pela Resolução nº 196/2011 objetivavam. Com efeito, a obrigatoriedade de dispor de balcões de atendimento separados nos aeroportos, a imposição do envio de relatórios semestrais acerca da atuação das unidades de atendimento, determinação de garantir a disponibilidade das informações

e documentações relativas às demandas dos passageiros pelo prazo mínimo de 05 (cinco) anos a contar da data dos respectivos protocolos, e o atendimento de portadores de necessidades especiais, cujo escopo, atualmente, é a Resolução 280/13 da ANAC, mostraram-se em princípio exacerbadas (imposição de custos ao prestador sem contrapartida ao tomador), e não trouxeram o aprimoramento desejado ao serviço. Nesse ponto, em verdade alguns itens da norma precisam ser revistos.

Ressalte-se que soa ser essencial para o tipo de serviço ora analisado o fornecimento de atendimento telefônico e eletrônico, gratuitos e ininterruptos, e atendimento presencial, nos aeroportos nos horários em que mantiver atividades, exceto no caso de operadores aéreos que não detém movimentação significativa. Porém, diferentemente do que vige atualmente, a imposição de atendimento presencial que ocorra em áreas distintas aos balcões de *check-in* e das lojas de venda de passagens esbarra, em primeiro plano, à disponibilização de espaço físico na infraestrutura aeroportuária, por vezes já sobrecarregada, ficando o cumprimento da norma por parte do transportador dependente da viabilização do local por parte do administrador aeroportuário.

Finalmente, como se esclareceu nos comentários ao artigo 11, também merecem ser incorporados à presente norma e regados de sua origem os §§2º e 3º do art. 10 da Resolução nº 350, de 19 de dezembro de 2014.

Em razão disso, a presente proposta dispõe revogar as seguintes normas:

- a) Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000;
- b) Resolução nº 130, de 8 de dezembro de 2009;
- c) as Resoluções nºs. 138 e 141, de 9 de março de 2010;
- d) Resolução nº 196, de 24 de agosto de 2011;
- e) Instrução de Aviação Civil (IAC) nº 2203, de 22 de março de 1999;
- f) Normas de Serviços Aéreos Internacionais - NOSAI nºs CT - 011, CT - 012, TP - 005, TP - 024; e
- g) §§2º e 3º do art. 10 da Resolução nº 350, de 19 de dezembro de 2014.

O último artigo desta proposição a se justificar é a data da vigência da nova norma. Apesar de parecer estabelecer um lapso distante de tempo, mister lembrar que em 2016 ocorrerão no Brasil as Olimpíadas e Paralimpíadas, durante os meses de julho a setembro. Dado o eventual aumento da massa de usuários do serviço de transporte aéreo que devem se utilizar da malha, visto que existem eventos olímpicos em todo o Brasil, a mudança abrupta das regras não é recomendada pelas melhores práticas regulatórias. Nesse ponto, vale aguardar a finalização desses eventos, enquanto se executa um bom plano de implantação da norma, que permita o conhecimento das novas disposições por parte dos operadores, antes de sua efetiva vigência.