



LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE – UNI-RN

CURSO DE DIREITO

THIAGO REIS E SILVA

**UMA ABORDAGEM LEGAL ACERCA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E OS
REFLEXOS NO DIREITO CONSUMERISTA ATINENTE À AVIAÇÃO AÉREA
CIVIL**

NATAL/RN

2015

THIAGO REIS E SILVA

**UMA ABORDAGEM LEGAL ACERCA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E OS
REFLEXOS NO DIREITO CONSUMERISTA ATINENTE À AVIAÇÃO AÉREA
CIVIL**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção
do título de **Bacharel em Direito** do Centro Universitário do
Rio Grande do Norte – UNI-RN.

Orientadora: Professora Msc. Juliana Maria Rocha Pinheiro
Bezerra da Silva

NATAL/RN

2015

THIAGO REIS E SILVA

**UMA ABORDAGEM LEGAL ACERCA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E OS
REFLEXOS NO DIREITO CONSUMERISTA ATINENTE À AVIAÇÃO AÉREA
CIVIL**

Monografia apresentada como requisito necessário para a obtenção do título de Bacharel em
Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN.

Monografia aprovada em 03/12/2015

Thiago Reis e Silva

Profª Msc. Juliana Maria Rocha Pinheiro Bezerra da Silva
Orientadora

Profª Adriana Augusta Lambert
Examinadora Titular

Prof. Geraldo Ismar Lopes Júnior
Examinador Titular

Dedico este trabalho aos meus pais Gustavo e
Mônica.

AGRADECIMENTOS

Os mais diversos agradecimentos devem ser feitos, pois foram muitos aqueles que contribuíram, ainda que de uma maneira singela, para a conclusão deste trabalho. Inicialmente, deixo o meu agradecimento à minha família, com destaque aos meus pais Gustavo e Mônica, os quais sempre me apoiaram para que a concretização deste trabalho fosse alcançada.

Em seguida, agradecer à minha orientadora, Professora Msc. Juliana Rocha, a qual nunca mediu esforços para auxiliar qualquer produção acadêmica de minha autoria, sobretudo esta, motivo pelo qual considero a minha eterna orientadora e, uma amiga sempre à disposição.

Agradecimento maior devo à UniSim, Simulação Inter Mundi do UNI-RN, projeto o qual sou engajado desde 2013, sendo o responsável pela minha permanência no Curso de Direito, e que me abriu várias portas na vida acadêmica e pessoal. Ao mesmo tempo, prestígio todos os amigos organizadores do projeto, os quais me aturam quase diariamente com as dificuldades oriundas desta monografia, sendo eles aqueles amigos que levarei para toda a vida.

Não posso me esquecer da ajuda ofertada pelo Juizado Especial do Aeroporto de Natal, com toda a disponibilidade e paciência oferecida durante a produção da pesquisa de campo, agradecimento o qual faço em nome da amiga e Coordenadora, Maria Amélia Chaves.

Por fim, agradeço pelo apoio de todos os colegas da Judicial da Procuradoria Geral do Município, sejam procuradores ou estagiários, pelo eterno apoio e dedicação ao meu crescimento profissional e acadêmico, além da compreensão e paciência oferecida durante a produção deste trabalho.

“O mundo é um livro e aquele que não viaja lê apenas a primeira página.”

Santo Agostinho

RESUMO

Diante do crescimento do setor do transporte aéreo brasileiro de pessoas, se faz necessário analisar todos os direitos consumeristas que irão gerir esta relação, por meio das disposições regulatórias da Anac, enquanto agência reguladora, observando a relação entre estes, os quais são oriundos da Constituição Federal. Desta forma, o presente trabalho traz essa análise, iniciando-a com a evolução histórica do setor e da economia, para se compreender a necessidade regulatória e, conseqüentemente, a aplicabilidade dos direitos consumeristas na esfera da aviação civil, por meio das legislações atinentes à temática. Valendo-se de pesquisa bibliográfica e realização de pesquisa de campo, se evidencia a lesividade sofrida pelo consumidor enquanto passageiro, bem como o despreparo da Anac na defesa destes direitos, vez que esta demonstra maior interesse em casos que envolvam questões técnicas da aviação civil. Com isto, surge a figura dos órgãos de defesa do consumidor e do Poder Judiciário como forma de coibir tais atos e reparar os consumidores lesados. Há, ainda, a figura do Juizado Especial do Aeroporto, como órgão eivado de caráter coercitivo, o qual busca resolver tais demandas de forma simples e prática, sem a necessidade de levar o caso ao Judiciário, no intuito de satisfazer de forma imediata o consumidor. Diante dos resultados obtidos, se observa que há a necessidade de existência da Anac para garantir os direitos consumeristas, ainda que esta não defenda adequadamente o consumidor, ficando a cargo de outros órgãos, por meio de diplomas legais, a busca pela satisfação dos interesses consumeristas.

Palavras-chave: Aviação Civil; Agência Reguladora; Anac; Direito do Consumidor; Regulação Econômica.

ABSTRACT

On growth of brazilian air passenger transport sector, it is necessary to analyze all the consumers right that will manage this relationship, through the regulatory dispositions of Anac, as the regulatory agency, noting the relationship between these, which come from the Federal Constitution. Thus, this paper brings this analysis, starting with the historical evolution of the sector and of the economy, to understand the regulatory requirement and, hence, the applicability of consumers right in the civil aviation sphere, by the law about the theme. Based in bibliographic and field research, it shows the harmfulness suffered by the consumer as a passenger, and the unpreparedness of the Anac in defending these rights, since this show a greater interest just in cases related technical issues of civil aviation. With this, there is the figure of the consumer protection agencies and the Judiciary as a way to curb such acts and repair the injured consumers. There is also the Airport Small Claims Court, as riddled body of coercitive nature, which seeks to resolve these claims in a simple and practical way, without having to take the case to the courts in order to satisfy immediately the consumer. Given the results, it is observed that there is a need for existence of the Anac to ensure the consumers rights, although this does not adequately defend the consumer, leaving it to other agencies, through legislations, the search of consumers interests satisfaction.

Key-words: Civil Aviation; Regulatory Agency; Anac; Consumers Law; Economic Regulation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL.....	12
3 EVOLUÇÃO DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA.....	20
3.1 EVOLUÇÃO ECONÔMICA E INTERVENCIONISTA NO CENÁRIO MUNDIAL.....	21
3.2 EVOLUÇÃO ECONÔMICA E INTERVENCIONISTA NO CENÁRIO BRASILEIRO.....	24
4 O PAPEL DA ANAC ENQUANTO AGÊNCIA REGULADORA.....	29
5 DIREITOS DO CONSUMIDOR DE SERVIÇOS AÉREOS.....	32
5.1 RESOLUÇÃO Nº 141/2010 DA ANAC.....	33
5.1.1 Atraso de Voo.....	34
5.1.2 Cancelamento de Voo ou Interrupção de Serviço.....	35
5.1.3 Preterição de Embarque.....	36
5.1.4 Assistência Material.....	37
5.1.5 A Resolução nº 218/2012 da Anac: uma visão divergente.....	39
5.2 DEMAIS DIREITOS CONSAGRADOS PELO CDC.....	39
6 A DEFESA DOS INTERESSES CONSUMERISTAS: EVOLUÇÃO E SISTEMÁTICA.....	42
7 ÓRGÃOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR.....	47
7.1 SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR – SNDC.....	47
7.1.1 Procon.....	48
7.1.2 Ministério Público.....	51
7.1.3 Delegacia do Consumidor.....	52
7.1.4 Andep.....	53
7.2 A ANAC.....	54
8 A DEFESA DO CONSUMIDOR EM JUÍZO.....	55

9 EFETIVIDADE E APLICABILIDADE DAS MEDIDAS DE DEFESA DO CONSUMIDOR ADOTADAS PELO JUIZADO ESPECIAL.....	59
10 CONCLUSÃO.....	65
11 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho discorre acerca das agências reguladoras – a Anac, em específico – e os reflexos no direito consumerista atinente à aviação aérea civil, demonstrando a relevância do tema diante do aumento da utilização dos serviços de transportes aéreos nos últimos anos, em decorrência, sobretudo, da política de liberdade tarifária adotada pela Anac face às empresas aéreas, fazendo com que aumente a demanda de consumidores neste setor e, consequentemente, o aumento das violações à direitos consumeristas nesta seara.

Desta forma, o interesse em pesquisar tal assunto surge justamente do aumento da demanda envolvendo tudo aquilo que circunda tal temática, além da necessidade de se discutir algo ao qual não é dada a relevância que merece, se analisando o contexto acadêmico.

O presente trabalho visa analisar todas as questões atinentes ao tema, observando as suas causas e consequências, fazendo uma análise acadêmica desde o seu nascedouro até a sua efetividade nas relações consumeristas ocorridas no campo dos transportes aéreos, bem como na aplicabilidade do estudo em entendimentos jurisprudenciais.

Há, no decorrer do estudo, uma abrangência de questões que remontam às agências reguladoras, sua aplicabilidade no campo econômico e as consequências no campo consumerista, ou seja, uma análise da conjuntura visada entre a regulação de determinado setor econômico – e os motivos para fazê-la – e a defesa dos direitos dos consumidores, entretantes se restrinja à uma análise pormenorizada no campo da aviação civil brasileira.

Acerca da metodologia, a produção acadêmica valeu-se da utilização do método dedutivo para alcançar seus resultados, ao passo que seu objetivo é aplicar o conteúdo das premissas aqui postas, ou seja, pormenorizar os assuntos neste trabalho debatidos, para depois encontrar a correlação existente entre eles. Ademais, há também a realização de pesquisa de campo nos aeroportos do Rio de Janeiro (Galeão), Fortaleza e Natal, embora tenha sido este último objeto de maior análise.

As pesquisas foram pautadas em embasamento bibliográfico, valendo-se da utilização de diversos artigos científicos com temas que versassem sobre a temática que aqui é abordada, densa pesquisa realizada em sites da internet, bem como utilização de textos legais

indispensáveis à conclusão da produção, além dos entendimentos jurisprudenciais, que guiam o andamento da temática no Poder Judiciário.

Para tal, a presente monografia se inicia passando pela evolução da aviação civil no Brasil, bem como pela evolução da economia e do intervencionismo estatal no plano nacional e internacional, observando todas as causas para os problemas que existem hoje, além das conclusões proveitosas que dali pode se tirar.

A seguir, há uma análise do papel da Agência Nacional de Aviação Civil, a Anac, enquanto órgão regulador da economia brasileira e, já encontrando as primeiras relações entre a agência reguladora e o direito do consumidor, se perpassa aos direitos consumeristas na aviação civil, sendo analisado de forma minuciosa, por meio de Resolução do órgão regulador e disposições do Código de Defesa do Consumidor.

Diante dos direitos, segue-se à defesa destes e, os órgãos que realizam tal proteção. Realizadas todas as observações atinentes aos direitos consumeristas, realiza-se uma análise jurisprudencial de como se dá a defesa do consumidor de serviços de transporte aéreo – o passageiro – no campo jurídico.

Por fim, há a demonstração de resultados oriundos da pesquisa de campo realizado no Juizado Especial do Aeroporto de Natal, a qual vale a pena conferir.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL

Em que pese o nascimento da aviação datar de 23 de outubro de 1906, com a revolução histórica feita por Alberto Santos Dumont em Paris, quando conseguiu taxiar, decolar, voar e pousar a aeronave denominada 14-bis, foram necessários alguns anos para que fosse dado início à largada da aviação comercial no Brasil. Data de 1927 os primeiros movimentos relacionados à aviação comercial no Brasil, tendo como propulsores, dentre outros, os aviadores Roland Garros, Edmond Plachout (franceses), e o italiano Ernesto Darioli (FAJER, 2009, p. 26).

O que justifica tamanha inércia, no Brasil, entre a criação de um transporte aéreo de pessoas e seu início, foi a 1ª Guerra Mundial, evento responsável pela paralisação do desenvolvimento aéreo em solo brasileiro. Neste período, o enfoque aéreo foi dado àqueles de cunho militar, além dos eventos sociais que geravam balburdia ou revoltas no Brasil.

A aludida exploração do espaço aéreo de forma comercial em 1927 iniciou com duas linhas estrangeiras, que visavam “unicamente o atendimento ao usuário e a integração do território” (MALAGUTTI, 2001, p. 3). São elas: a *Condor Syndikat* e a *Aéropostale*, alemã e francesa, respectivamente. A primeira teve certo destaque, realizando voos regulares entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires.

No mesmo ano, o Governo Brasileiro liberou a exploração do setor aéreo à iniciativa privada. Neste viés, surge, no mesmo ano, a Varig (Viação Aérea Rio Grandense), com sede em Porto Alegre, realizando voos regionais pelo Rio Grande do Sul. Ainda em 1927, a *Condor Syndikat* entra com um processo para registrar-se como empresa de aviação, obtendo tal concessão no ano seguinte, só que nacionalizada, tornando-se assim o Sindicato Condor¹.

No ano de 1930, o francês Jean Mermoz realizou um feito memorável, que até então nunca tinha sido visto pelo mundo: pilotou um voo sem escalas, em um hidroavião, da França até a cidade de Natal. Tal fato teve a duração de 21 horas e 10 minutos. Sua importância se demonstra deveras, pois fora o primeiro voo direto realizado entre a Europa e o Brasil

¹ É válido salientar que no decorrer da história desta empresa, ela ainda mudou de nome (1943), devido à Segunda Guerra Mundial e, por se tratar de uma empresa alemã, ainda que nacionalizada, passa a ser chamada de Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul.

(BALLARINI, 1999). Neste mesmo ano, foi criada a Panair do Brasil, iniciando também suas atividades comerciais aéreas em território nacional. Acerca do voo realizado por Mermoz, salutar a transcrição de relato acerca do fato:

“Il devint évident en 1930 à Marcel Bouilloux-Lafont que la mise en place d'une liaison exclusivement aérienne relevait de l'urgence. C'est ainsi que le 12 mai 1930, Mermoz, accompagné du navigateur Jean Dabry et du radio Léopold Gimié, embarqua à bord du Laté 28, un monomoteur à flotteurs baptisé "Comte de la Vaulx", pour joindre Natal, assurant ainsi la première liaison aérienne postale sur l'Atlantique Sud, après un trajet de vingt et une heures.” (BALLARINI, 1999)

No que concerne à aviação civil, é importante destacar que em 22 de abril de 1932 houve a criação, no auge da Era Vargas, do Departamento de Aeronáutica Civil – DAC, por meio do Decreto nº 19.902. O DAC foi o primeiro órgão estatal regulador da aviação civil no Brasil, regulação esta que durante o passar dos tempos passou por altos e baixos, mas permaneceu no desempenho de sua função institucional. Posteriormente, no ano de 1969, teve a nomenclatura alterada para Departamento de Aviação Civil (SILVA e SANTOS, 2009, p. 2).

Com a criação do Ministério da Aeronáutica, em 1941, por determinação do então Presidente Getúlio Vargas, houve a incorporação do DAC, fazendo com que a aviação civil ficasse subordinada aos auspícios militares até meados do século XXI, conforme se observará à diante. Frente a estes fatos, surge então no Brasil a política do transporte aéreo, a qual teve, desde então, o condão de preservar a soberania e mercado brasileiro, ao valer-se de algumas medidas protecionistas.

Poucos anos depois, em 07 de dezembro de 1944, houve um importante marco, de relevância internacional, no que concerne ao setor aéreo, que foi a assinatura da Convenção de Chicago. Este documento, formalmente conhecido como Convenção de Aviação Civil Internacional, fora responsável pela criação da *International Civil Aviation Organization*³ e teve, inicialmente, 52 países signatários, dentre eles, o Brasil (ASSESSORIA DE SEGURANÇA OPERACIONAL DO CONTROLE DO ESPAÇO AÉREO). Em 2012, esse

² Tradução livre: “Tornou-se evidente para Marcel Bouilloux-Lafont que o estabelecimento de uma ligação exclusivamente aérea era de relevante urgência. Sendo assim, em 12 de maio de 1930, Mermoz, acompanhado do navegador Jean Dabry e do operador de rádio Léopold Gimié, embarcara à bordo do Laté 28, um monomotor flutuante batizado de “Comte de la Vaulx”, para adentrar à Natal, sustentando assim, a primeira ligação aérea postal com o Atlântico Sul, após um trajeto de vinte e uma horas.”

³ No Brasil, é conhecida como “Organização da Aviação Civil Internacional” – OACI.

número já estava em 191 países-membros. (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2013, p. 5)

O principal objetivo da Convenção de Chicago foi “estabelecer padrões, normas e procedimentos internacionais para a aviação civil, nos campos da segurança operacional, segurança contra atos de interferência ilícita, eficiência, regularidade e proteção ambiental.” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2013, p. 5)

As décadas de 40 e 50 podem ser definidas como o período de maior desenvolvimento do setor aéreo civil brasileiro, devido à propulsão de empresas criadas com o objeto social relacionado com a aviação aérea. Verifica-se a criação de mais de vinte, dentre elas, a Transporte Aéreo Nacional, Transbrasil, Lóide Aéreo Nacional, dentre outras. Deve se frisar, ainda, que pelo fato de ser uma época em que o território brasileiro não estava sendo deveras explorado, não sendo, portanto, habitado como hoje é, os voos eram rotineiramente restritos à malha aérea litorânea nacional, havendo também os voos internacionais, embora em menor escala (MALAGUTTI, 2001).

Devido ao liberalismo observado no período, o qual permitiu a criação de um número tão grande de empresas para o mesmo setor, estando a economia não tão desenvolvida, a demasia de ofertas decorrentes da ampla gama de companhias disponíveis culminou em um setor que tornou-se economicamente inviável, posto que as empresas deixaram de ter um número de usuários, com os quais era habituada, redundando num processo de crise econômica no espaço civil aéreo brasileiro.

A crise desencadeou a falência de muitas companhias aéreas. Neste desidrato, a orientação do governo, por meio do Departamento de Aviação Civil, enquanto órgão estatal regulador foi de fusão das empresas aéreas, como medida para sanar os problemas econômicos nos quais o setor se encontrava.

Desta forma, muitas empresas seguiram as recomendações estatais, fundindo-se. Outras, preferiram ser incorporadas. Mesmo assim, ainda com a redução da oferta de empresas aéreas e, por meio das medidas supracitadas, a consequência observada foi “uma redução nos níveis de segurança e de regularidade no serviço de transporte aéreo” (MALAGUTTI, 2001, p. 5).

A crise se arrastou durante anos, tendo como principais fatores para que ela perdurasse foram, dentre outros,

“a baixa rentabilidade do Transporte Aéreo, provocada pela concorrência excessiva; a necessidade de novos investimentos para a renovação da frota, visando à substituição das aeronaves do pós-guerra, cuja manutenção tornava-se difícil e cuja baixa disponibilidade prejudicava a regularidade dos serviços; as alterações na política econômica do país, que retirou das empresas aéreas o benefício do uso do dólar preferencial para as importações, etc.” (MALAGUTTI, 2001, p. 5)

Desta sorte, foram realizadas reuniões entre as empresas e o governo, as chamadas “Conferências Nacionais de Aviação Comercial” (Conac), no afã de tentar encontrar um meio para regularizar a situação, mesmo que isto importasse em medidas enérgicas pelo órgão regulador, como forma de reavivar o setor. Como resultado, obteve-se a condução à “uma política de estímulo à fusão e associação de empresas” (MALAGUTTI, 2001, p. 5). Em outras palavras, dava-se início ao regime de competição controlada, onde o governo passou a intervir ferrenhamente nas decisões administrativas da empresa, entrando, portanto, na 2ª fase da evolução da política governamental para a aviação civil, conforme assevera Malagutti.

Com o desenvolvimento tecnológico atrelado ao avanço do tempo, houve a modernização das aeronaves, havendo um enfoque maior sobre as grandes cidades brasileiras, ficando deficitária a estrutura aérea para cidades de menor porte e interioranas. Por isto, o Ministério da Aeronáutica resolveu criar as “empresas regionais”, com o fito de atender as cidades interioranas, por meio do Decreto 76.590/75. Para regulá-las, foi criado o SITAR, Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional. (SIMÕES, 2003, p. 23)

Entrementes, pelo fato de a política de competição controlada continuar vigorando, foram criadas pouquíssimas empresas, para que o setor não entrasse novamente em colapso econômico, somado ao fato de que, no auge da Ditadura Militar Brasileira, o controle ficava sob os auspícios do Ministério da Aeronáutica, enquanto órgão “controlador” do DAC. Como exemplo de empresas que iniciaram os seus trabalhos nessa vertente, tome-se como exemplo a Nordeste, a Rio-Sul, Taba, Votec e Tam. Saliente-se que hodiernamente, esta última é a maior empresa aérea do Brasil, sendo também a que mais se desenvolve, tendo inclusive se associado recentemente com a companhia aérea LAN, gerando um “dos maiores grupos de companhia aérea do mundo em malha aérea” (LATAM AIRLINES GROUP, 2015), a Latam Airlines.

No final da década seguinte, mais especificamente em 1989, muitas coisas haviam mudado no mundo. A Ditadura Militar acabara, bem como a Guerra Fria que o mundo enfrentava. Neste desidrato, houve o surgimento de uma nova ordem política mundial, a qual

culminou com a Queda do Muro de Berlim e o fim da hegemonia soviética (MALAGUTTI, 2001).

Com esses fatos de grande relevância sendo firmados no contexto histórico mundial, o governo percebeu que não adiantava mais continuar com uma regulação tão intensa, devido ao novo contexto em que o mundo vivia. Sendo assim, o Ministério da Aeronáutica por meio do DAC reduziu o controle estatal gradualmente sobre a economia, abrindo espaço às livres forças de mercado, abandonando “o regime de indexação da economia e a fixação de preços” (MALAGUTTI, 2001, p. 6), optando por uma política de flexibilização tarifária, a qual perdura até hoje, apesar dos percalços constantemente enfrentados pelas companhias aéreas. Tal avanço é considerado como a 3ª fase da evolução da política para o transporte aéreo.

Observada a supressão da política controlada, estabeleceu-se uma faixa de variação dos preços, embora estes ficassem restritos a um padrão determinado pelo DAC, confirmando que, embora tenha ocorrido uma flexibilização da regulação estatal, esta continuava se mostrando ativa, interferindo nas decisões da esfera privada.

Como reflexo da nova política aplicada, em 1991 foi realizada a V Conferência Nacional da Aviação Comercial. Nesta reunião, foi definido uma série de diretrizes para o futuro da aviação civil. Observe-se que:

“Em consequência dessa nova política e das diretrizes dela decorrentes, foi implementado o sistema de liberação monitorada das tarifas aéreas domésticas; foi aberto o mercado doméstico para a entrada de novas empresas, tanto de transporte regular, quanto de transporte não-regular, incluindo regionais e cargueiras, as quais passaram de 17, em 1991, para um total de 41, nos dias atuais; foi suprimida a delimitação de áreas para exploração do transporte regional e a exclusividade desfrutada, dentro das mesmas, por algumas empresas; flexibilizaram-se os parâmetros para a concessão de linhas; foram designadas novas empresas nacionais para explorar o Transporte Aéreo internacional; foi admitida a criação e o licenciamento de um novo tipo de empresas, destinadas à exploração do Transporte Aéreo não-regular de cargas e passageiros, na modalidade de “charter”, e foi, enfim, como decorrência de todas essas medidas, aumentada a oferta ao usuário” (MALAGUTTI, 2001, p. 7)

Ainda neste ano, houve a criação do Ministério da Defesa. Neste viés, o até então Ministério da Aeronáutica passou a ser subordinado daquele, ao tornar-se um comando (FAJER, 2009, p. 28). Devido à carga de funções que fora atribuída ao novo Ministério, pois este assumiu as três bases militares brasileiras, no ano de 2000 houve a criação do CONAC, Conselho Nacional de Aviação, “com o intuito de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional da aviação civil. (Decreto nº 3.564)” (FAJER, 2009, p. 28).

Dando continuidade e legitimidade à política flexibilizadora adotada pela regulação aérea brasileira e, coadunando-se com a globalização, em fevereiro de 2001 surge a Gol Linhas Aéreas S/A, tendo uma importância ímpar na evolução histórica da aviação civil brasileira, por tratar-se da primeira companhia *low-cost*⁴ regular do país, seguindo a tendência já consolidada em países desenvolvidos, sobretudo europeus e Estados Unidos. É necessário salientar que neste mesmo ano, o setor submergiu em um cenário de irrestrita liberdade tarifária, livre das influências estatais. (PASSOS, 2010, p. 64)

No mesmo passo, não pode deixar de se analisar a crise econômica que mais uma vez desaguava sobre o setor de transporte aéreo brasileiro, principalmente sobre a empresa Transbrasil, que tinha grande renome, forçou a paralização de suas atividades em dezembro de 2001 (SIMÕES, 2003, p. 34). Poucos anos depois, o mesmo ocorrera com a Varig e a Vasp.

Nos idos de 2003 e 2004, observa-se que, “com o novo governo federal, o DAC interrompeu o processo de desregulamentação do setor ao adotar procedimentos de intervenção” (PASSOS, 2010, p. 65). A competição comercial entre as companhias aéreas não era vista como benéfica e, poderia gerar o mesmo dano observado nas décadas de 40 e 50, qual seja, a liberalização do setor com a consequente falência das empresas, em virtude do grande leque de escolhas aberto ao passageiro. Logo, era uma competição danosa ao mercado.

Neste desígnio, foram interpostas as Portarias nº 243/GC-5 e 731/GC-5, ambas de 2003, objetivando uma redução da flexibilização ora vista.

A primeira portaria citada diz respeito sobre “as medidas destinadas a promover a adequação da indústria de transporte aéreo à realidade do mercado”⁵ (MINISTÉRIO DA

⁴ *Low-cost* são companhias aéreas que reduzem seus custos para obter o máximo de lucro possível. Em decorrência do corte de custos, as passagens saem a um preço muito mais acessível do que as tarifas normais. Em uma tradução literal do inglês, significa “baixo-custo”.

⁵ “O COMANDANTE DA AERONÁUTICA, de conformidade com o previsto no parágrafo único do art. 18 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; tendo em vista o disposto no inciso VI, do art. 30, da Estrutura Regimental do Ministério da Defesa, aprovada pelo Decreto nº 3.466, de 17 de maio de 2000, e no art. 193 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica; e considerando a crise econômica que se abate sobre a indústria do transporte aéreo brasileiro, resolve: Art. 1º Determinar ao Departamento de Aviação Civil (DAC) que adote as medidas necessárias para assegurar a consecução dos objetivos da Política Aeronáutica para o setor de Transportes Aéreos Civis promovendo a adequação da oferta de transporte aéreo, feita pelas empresas aéreas, à demanda disponível no mercado. Art. 2º As empresas aéreas serão concitadas a desenvolver planos de racionalização de suas linhas, a serem elaborados em coordenação e com a colaboração do DAC. Art. 3º Ao serem elaboradas as medidas a que se refere o art. 1º desta Portaria, especial atenção deverá ser dispensada ao interesse dos usuários do transporte aéreo. Art. 4º A autorização para a importação de aeronaves comerciais, emitida pelo DAC, deverá sujeitar-se à comprovação de real necessidade pelo requerente, com base nas autorizações concedidas para a exploração do transporte aéreo.

AERONÁUTICA, 2003). Já a Portaria nº 731/GC-5 tem como escopo alterar “dispositivos da política para os serviços de transporte aéreo comercial no Brasil” (MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA, 2003) e, ao mesmo tempo, determina que o DAC proceda com a criação das novos direcionamentos para o setor.

Acerca do assunto, há uma excelente explanação realizada por Passos, a conferir:

“De uma maneira geral, o DAC passou a exercer o controle da oferta da indústria, uma vez que por meio das portarias pretendia “adequar à oferta de transporte aéreo, feita pelas empresas aéreas, à evolução da demanda”, com a “finalidade de impedir uma competição danosa e irracional”. Essas determinações evidenciaram o ímpeto do regulador em substituir o mecanismo de mercado pelo controle administrativo do mercado, de maneira semelhante ao período da regulação estrita.” (PASSOS, 2010, p. 65-66)

Nesse contexto, há de se considerar que vivia-se uma fase de regulação total na questão tarifária, não obstante, houvesse sido mantida a liberdade de preços.

Apesar de turbulento período que atravessasse o setor aéreo civil brasileiro, alvorece, em 27 de setembro de 2005, por meio da Lei 11.182 a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, uma autarquia especial que, de certa forma, inova o cenário administrativo brasileiro, ao passo em que se perfaz de uma instituição a qual é

“caracterizada por independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes, que atuam em regime de colegiado. Tem como atribuições regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e de infraestrutura aeroportuária. Para tal, o órgão deve observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal, adotando as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento da aviação.” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL)

Em outras palavras, trata-se de uma inovação por ser uma “agência fora da alçada da Administração Pública Direta e sem vínculos militares” (PASSOS, 2010, p. 66). Mesmo com a sua criação, houve uma tendência liberalizante no mercado aéreo, sendo este mais uma vez reestabelecido, ao basear-se no regime de “Livre Mobilidade”.

Acerca da evolução propriamente dita dos transportes aéreos civis no Brasil, entre 2003 e 2012, houveram grandes avanços, consoante aos dados do Anuário do Transporte Aéreo de 2012, relatório produzido decenalmente, onde constata-se que a demanda pelos serviços aéreos triplicaram neste período, numa percentagem de 14, 35% de crescimento ao

Art. 5º As instruções contidas nesta Portaria deverão ser aplicadas em caráter emergencial e provisório, enquanto perdurar a atual conjuntura do transporte aéreo. Art. 6º Esta Portaria entrará em vigor na data da sua publicação. LUIZ CARLOS DA SILVA BUENO (Of. El. nº 105/GABAER) Publicada no Diário Oficial da União, nº 51, de 14 de março de 2003.” (MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA, 2003)

ano, totalizando, portanto, 234% de elevação deste nível. (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2013, p. 8)

No tocante à economia, o crescimento do setor foi 3,5 vezes superior ao desenvolvimento do Produto Interno Bruto – PIB. E tal elevação tem uma motivação: em 2003 foram transportados 37,2 milhões de passageiros pagantes, enquanto em 2012 o número chegou à casa dos 88,7 milhões de passageiros pagantes. (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2013, p. 8)

Outros fatores que contribuíram para tal vetor ascender no período aludido foram: “o crescimento da economia brasileira; a distribuição de renda no país; e a concorrência no setor” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2013, p. 9). Entrementes, consoante à afirmação disposta no relatório, a liberdade tarifária postulada em lei desde 2001 no ordenamento pátrio foi de suma importância para o crescimento dos transportes aéreos brasileiros. Um outro elemento de destaque foi a liberdade de oferta, inserida no contexto setorial a partir de 2005, com o início das atividades da ANAC.

Por fim, os dados disponibilizados pela ANAC revelam, com muita propriedade que

“A evolução do setor nos últimos dez anos evidencia que o ambiente de livre concorrência no setor tende a estimular a inovação, a otimização de custos, a melhoria da eficiência, a modicidade tarifária e a manutenção da oferta em níveis compatíveis com o crescimento da demanda.” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2013, p. 9)

Diante de todo o exposto, observa-se que a aviação civil brasileira passou por muitos “altos e baixos”, várias crises financeiras, embora tenha ocorrido várias reviravoltas no cenário mundial. Não obstante, demonstra-se em constante crescimento nos últimos anos, sendo o reflexo de várias medidas adotadas na economia, taxas cambiais até então regulares e, sobretudo, devido à política liberalizante aplicada ao setor, embora sempre esteja sobre os auspícios do órgão regulador, que hodiernamente, é a ANAC.

3 EVOLUÇÃO DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA

Antes de tratar da intervenção exclusivamente na economia brasileira, far-se-á uma explanação acerca deste fenômeno de uma forma universalizada para, posteriormente, se debruçar sob a regulação econômica no campo pátrio.

Preliminarmente, deve se considerar que a intervenção estatal na economia se inicia muito antes do surgimento do capitalismo, embora seja a partir deste que o Estado o faz por meio de políticas públicas, havendo, desde tal marco, uma série de altos e baixos no cenário regulamentador mundial.

Desta forma, no cenário da evolução estatal, vislumbra-se que, no chamado Período Liberal, tal intervenção se realizara no viés das políticas públicas, voltadas ao “reconhecimento e proteção – pelo direito – à propriedade privada e ao contrato (verdadeira revolução conceitual à época)” (EFING, 2009, p. 17).

Um pouco mais à frente na História, na época do “Estado Liberal”, consoante diz o próprio nome, este foi um período de alta liberalidade, logo, desregulamentação, que abria uma ampla libertinagem no cenário econômico e de mercado. Tal liberdade desenfreada culminou, conforme assevera Efig, na Crise de 1929, onde “observou-se um gradativo aumento na participação do Estado na economia” (EFING, 2009, p. 17). Foi então que se teve a primeira noção da prejudicialidade que há quando não há nenhuma intervenção estatal, quando ausente o controle. Consoante a isto, foi notório que havia uma necessidade indispensável de regulação estatal no âmbito econômico, e esta deveria ser concretizada com a participação da iniciativa privada na esfera regulatória, com o fito de instigar, além da liberdade, que não poderia ser desprezada, a competição empresarial.

Afirmando o que foi dito acima, é necessário compreender que:

“A história tem mostrado que a intervenção do Estado na economia não é, em absoluto, uma solução mágica, capaz de eliminar completamente as deficiências do mercado mas, tampouco, é uma “*aberração*” que ocorre em contraposição e negação ao próprio ambiente capitalista no qual se insere.” (EFING, 2009, p. 18)

3.1 EVOLUÇÃO ECONÔMICA E INTERVENCIONISTA NO CENÁRIO MUNDIAL

O nascimento da ideia de Estado-Nação trouxe uma série de fatos indispensáveis para a compreensão da evolução da regulação econômica estatal. O primeiro deles e, talvez um dos mais importantes, é que o ideal de Estado-Nação trouxe consigo o enfraquecimento do regime feudal da Idade Média que, se pôs quase totalmente finalizado com o início do mercantilismo e do renascentismo comercial, quando houve, sobretudo em face da era mercantil, a consolidação da circulação monetária. Ademais, o Estado passou a ter um controle mais intenso sobre a economia, o que não acontecia na era feudal, pois neste, tudo ficava restrito aos feudos. Neste sentido:

“Tais fatores propiciaram o surgimento de governos centrais, que garantiram uma homogênea manutenção da ordem em determinado território (com o consequente aumento de segurança para o transporte de mercadorias), bem como a uniformização da moeda e de tarifas alfandegárias.

Note-se que a manutenção da segurança, a cunhagem de moedas e a cobrança de impostos já constituíam, em si, uma forte intervenção do Estado no domínio econômico.” (EFING, 2009, p. 19)

Desta forma, conclui-se que foi a partir deste cenário histórico que se teve a noção e o início da regulação econômica pelo Estado, bem como fora a primeira vez que ela tenha sido aplicada *in loco*.

Embora o mercantilismo e o renascentismo comercial tenham aniquilado quase que totalmente a estrutura feudal, a concretização do seu rompimento se dá com as Revoluções Americanas e Francesas, datadas em 1776 e 1789, respectivamente, quando surge o Estado Moderno e, para a História Geral, o início da Idade Moderna, pautada no reconhecimento de direitos inerentes à pessoa humana, que posteriormente viriam a ser compreendidos como Direitos Humanos, além da fixação de uma liberdade civil e de empreendimento (EFING, 2009, p. 20), em decorrência destes direitos adquiridos, fundados na busca pela liberdade, igualdade e fraternidade, consagradas pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França) e Declaração de Direitos da Virgínia (Estados Unidos).

Em seguida, veio a formatação da sociedade industrial na Europa, tendo início e destaque na Inglaterra, e o início da Revolução Industrial, como resultado do período “mercantilista/colonialista (o acúmulo de capital, a disponibilidade de matéria-prima e

mercados, concentração populacional nas cidades) ao lado da política econômica liberal e do surgimento de novas impressionantes tecnologias” (EFING, 2009, p. 20). É destacável que houve, neste lapso temporal, uma grande influência de Adam Smith com a sua teoria liberalista da “mão invisível do mercado”, que foi desenvolvida a partir do cenário capitalista em desenvolvimento, baseado na ausência de regulação estatal na economia.

Apesar da efetiva adoção do liberalismo, uma série de problemas decorrentes dele culminaram em uma crise sem precedentes, qual seja, a Crise Econômica de 1929, firmada com a Quebra da Bolsa de Nova York. Este fato histórico, não comparável com qualquer outro evento até então visto pelo homem, mostrou consequências do liberalismo, e mecanismos para deter tais problemas. Neste desidrato, assevera Antônio Carlos Efig:

“O cenário de calamidade acabou por mostrar que os governos guiados pelos princípios liberais encontravam-se completamente desprovidos de meios para lidar com crises econômicas. Em resposta, os entes estatais criaram diversos mecanismos de intervenção econômica, visando o controle do fluxo internacional (e interno) de capitais e a proteção da indústria nacional (inclusive com a concessão de subsídios), com vistas a tornar as economias locais menos vulneráveis às crises internacionais. Foram criadas formas de proteção e seguridade social, de forma a preservar o bem-estar imediato de uma nova e crescente massa de desempregados. Além disso, onde a iniciativa privada não mais encontrava forças para atuar, o próprio Estado passou a exercer as atividades diretamente, desempenhando papel eminentemente empresarial.” (EFING, 2009, p. 21)

Conforme visto acima, foi necessário a adoção imediata de mecanismos de intervenção econômica que, até então, não existiam, precisaram ser criadas para suprir as necessidades decorrentes dos danos oriundos do liberalismo exacerbado. Desta forma, o Estado passou a exercer um papel eminente empresarial, ao desempenhar as funções de controle e regulação da economia.

Ainda que se pese a Crise de 1929, é necessário destacar que ela trouxe danos econômicos e, consequentemente sociais, a todo o mundo, não se restringindo apenas aos Estados Unidos, onde ela estourou, devido à economia, que, à época, já era internacionalmente interligada. Como consequência, houve o surgimento de governos totalitários, onde se tem, à título de exemplo, o nazismo alemão e o fascismo italiano, com o fito de defesa severa da economia interna, comungando “uma crença comum no planejamento estatal da economia” (EFING, 2009, p. 22).

Diante de tantos fatos provenientes do liberalismo, foi perceptível, para a resolução de crises, em se tratando de economias interligadas, de “um âmbito internacional de discussão

e programação de soluções” (EFING, 2009, p. 22), pois, iniciava-se um cenário de globalização, com a transversalidade dos interesses dos Estados, num contexto mundial.

Chegando ao final da 2ª Guerra Mundial, em julho de 1944,

“o sistema financeiro internacional estava despedaçado. As maiores potências do mundo ainda estavam em guerra, mais preocupadas com avanços bélicos que econômicos. A Grande Depressão de 1929 resultou em diminuição drástica de produção, comércio e emprego e lançou toda a sorte de protecionismos: barreiras comerciais, controle de capitais, medidas de compensação cambial. A política que ficou conhecida como "beggar-thy-neighbor" (empobreça seu vizinho), disseminada nos anos 1930 e que primava pelo aumento de tarifas para reduzir déficits na balança de pagamento, era a cartilha dos governos.” (IPEA, 2009)

Na busca de tentar sanar ou, ao menos, diminuir o caos financeiro ora instalado, em decorrência tanto da Guerra, como também da alta regulação estatal decorrente dos problemas da Grande Depressão (Quebra da Bolsa de Nova York), foi realizada a Conferência de Bretton Woods, nos Estados Unidos, a qual trataria de temas monetários e financeiros atinentes à ONU, onde se tinha um único objetivo: “reconstruir o capitalismo mundial, a partir de um sistema de regras que regulasse a política econômica internacional” (IPEA, 2009).

Para se alcançar tal objetivo, foram criados “organismos multilaterais de ajuda econômica às nações em crise” (EFING, 2009, p. 22), como o FMI – Fundo Monetário Internacional, e o BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, também conhecido como Banco Mundial. Devido à importância e competência atribuída à estes organismos internacionais, eles “acabaram se tornando instrumentos de interferência nas políticas econômicas dos países tomadores de empréstimos” (EFING, 2009 apud AGUILLAR).

Neste plano, em que se vivia uma incessante regulação no âmbito mundial, os governos que tinham maior base política e econômica tenderam para o uso de políticas mais liberais, embora conservadoras. Exemplos destes governos são o inglês e o americano, com Margaret Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente (EFING, 2009, p. 23).

Cientes da ineficácia, na conjuntura temporal, da regulação econômica e, diante da globalização comercial já inserida no contexto financeiro mundial, inclusive em face dos organismos internacionais criados para isso, os Estados observaram que a regulação interna, nacional, não tinha mais eficácia. Então, começou a se valorizar a tese de maior eficiência econômica, e o retorno da iniciativa privada às relações comerciais enquanto órgão regulador,

como acontecera na época do Estado Liberal, ou seja, redução da regulação e ênfase no aspecto normativo. Da mesma forma, observe-se que:

“Sem alternativas ao modo de produção capitalista, fortaleceram-se as correntes do pensamento político-econômico que propugnavam que a maior eficiência econômica (e conseqüente maior bem-estar coletivo) somente seria possível de se alcançar com uma menor interferência do Estado na economia, abrindo espaço para a atuação mais dinâmica da iniciativa privada e relegando àquele a manutenção das necessidades básicas da população e o papel de “regulador” (não mais agente ativo) do mercado. Não é demais ressaltar que este papel regulador do Estado passou por uma diminuição acentuada no desempenho direto de atividades empresariais e na ênfase no aspecto normativo (funções fiscalizatórias e sancionatórias).” (EFING, 2009, p. 23)

3.2 EVOLUÇÃO ECONÔMICA E INTERVENCIONISTA NO CENÁRIO BRASILEIRO

Atendo-se a evolução do tema no cenário brasileiro, pode-se afirmar preliminarmente que a intervenção estatal surge aqui ainda na época da colonização portuguesa, quando esta se perfazia de forma demasiadamente concentrada e patrimonialista, ao passo que o bem-estar social buscado não era da população, e sim da Coroa Portuguesa, não em seu sentido amplo, mas em relação aos interesses privados daqueles que compunham tal monarquia, pois considerava-se todo o país (incluindo território e máquina estatal) como propriedade daqueles que estavam no ápice da pirâmide social e, por isto, tudo e todos deveriam ser à eles submissos.

À época do Brasil Colônia, “a regulação econômica ligava-se à criação de instrumentos eficientes de exploração dos recursos naturais do território” (EFING, 2009, p. 24). Com isto, conclui-se que o único interesse da monarquia, no que concerne à regulação econômica, era, sobretudo, a extração do pau-brasil, pois até então não se via outra viabilidade financeira no território brasileiro, se não esta.

Avançando um pouco nos anos, chega-se à época das capitânias hereditárias e sesmarias. Estas são consideradas como a primeira parceria público-privada do Primeiro Reinado, ao passo que o governo concedia terras, e o particular tinha a obrigação de desenvolvê-la, embora ficasse com parte dos lucros. Foi uma forma que a Coroa encontrou de regular o desenvolvimento econômico e territorial brasileiro, por meio de iniciativa privada, pois lucrava com os desenvolvimentos oriundos do trabalho dos donatários e sesmeiros,

sobretudo territorial, no que cinge ao povoamento de zonas mais remotas. O mesmo ocorreu com as bandeiras pelos interiores brasileiros, pois o governo autorizava os bandeirantes a “abrirem caminhos” para povoamento, a seu próprio risco, e estes recebiam em troca, as riquezas que encontrassem.

Numa análise da regulação estatal mais pormenorizada,

“O Poder público metropolitano exercia funções de indução econômica (dando isenções de impostos para os senhores de engenho), de poder de polícia (concedendo autorizações para determinadas atividades) e de repressão (que visavam sufocar a indústria local, anulando a concorrência aos produtos metropolitanos). O principal instrumento de regulação econômica utilizado pela Coroa era o manejo do sistema de monopólio. Exercendo-o em seu interesse, explorava tais atividades diretamente (por meio de companhias de comércio) ou as delegava aos particulares, sob regimes de concessão (o que comumente envolvia relações demasiadamente promíscuas, até mesmo para os padrões atuais).” (EFING, 2009, p. 24-25)(grifos acrescentados)

Mesmo com o início da colonização ser datado em 22 abril de 1500, a Corte Portuguesa só desembarcou pela primeira vez em solo brasileiro no século XIX, realizando, de imediato, uma série de alterações no panorama regulatório, com uma alta liberalização dos serviços, mesmo que tenha o feito buscando seus próprios interesses. Destaca-se, dentre outras ações, “a abertura dos portos, a liberdade de empreendimento industrial, urbanização da cidade etc.” (EFING, 2009, p. 25). É salientável que, ainda que o ambiente fosse de desregulação, com o surgimento da industrialização no país, na época do Vice-Reinado, onde muitas indústrias eram estatais, mas quando não eram, sofriam vasta fiscalização do governo.

Ao assumir o trono brasileiro, D. Pedro I promulgou a Constituição de 1891, a qual tinha caráter eminentemente liberal, demonstrando desinteresse por questões econômicas e consagrando, como ocorrera na época do liberalismo econômico, liberdade à iniciativa privada, empresarial.

Essas características permaneceram no Segundo Reinado e, só vieram a ser consolidadas no Período Republicano. Houve o aumento da atividade industrial, atrelada à medidas de cunho protecionista, não obstante, com a adoção de outros ideais, não se atendo às medidas liberais, conforme se vislumbra na citação a seguir: “O aumento da atividade industrial (oriundo da recém-adquirida liberdade de empresa) foi alimentado por medidas de cunho protecionista, principalmente no que dizia respeito ao trânsito alfandegário.” (EFING, 2009, p. 26).

No que concerne aos serviços públicos, estes eram desempenhados por particulares, à base de concessão contratual, ou seja, sob uma regulação quase inexistente. Frise-se que os

serviços ora citados são os telégrafos, iluminação pública, água e esgoto. Já a concessão de exploração dos portos foram regulados por decreto, estabelecendo todos os parâmetros necessários.

Extinto o Império Brasileiro, surge então o Período Republicano e, com ele, uma nova Constituição, embora com poucas diferenças em relação às anteriores. Logo, as atividades econômicas não tinham a devida importância que mereciam. Foi então que:

“Apenas com o surgimento de tumultos entre a classe operária paulista em 1917, o Estado brasileiro começou a preocupar-se mais de perto com as atividades negociais, o que provocou a inserção, na reforma de 1926, de cláusula constitucional prevendo a regulação da economia (comércio interno e externo), por via de limitações impostas de acordo com o “*bempúblico*”.” (EFING, 2009, p. 27)

O que se observou, consoante ao arrazoado acima, foi que a ausência de regulação econômica da era Imperial continuava, embora houvesse o surgimento de algumas intervenções estatais, que “contrariavam o caráter liberal vigente” (EFING, 2009, p. 27).

Então em 1930, por meio de um golpe de Estado, Getúlio Vargas assume a Presidência da República, com um governo pautado em uma forte intervenção estatal na economia. O primor pela regulação econômica era deveras, ao ponto da Constituição de 1934 ter um capítulo dispondo exclusivamente acerca da ordem econômica, contrariando todo o liberalismo adotado até então, positivando, por vias constitucionais, a regulação estatal da economia, fundando-se nos ideais da Constituição de Weimar. Além disso, também estipulou “limites para os lucros das concessionárias de serviços públicos” (EFING, 2009, p. 28).

Passados alguns anos, surge o Estado Novo, em 1937, o qual promulgou uma nova carta constitucional, a Constituição “Polaca”, onde mais uma vez tratava sobre a ordem econômica, submetendo “a iniciativa individual aos “interesses da Nação, representados pelo Estado”, facultando a este a intervenção no domínio econômico mediata ou imediatamente, na forma de controle, estímulo ou gestão direta” (EFING, 2009, p. 28).

Avançando no século XX, houve uma ampliação da presença e atuação estatal direta em setores que antes sofriam interferências indiretas deste, bem como naqueles oriundos de iniciativa privada.

Houve também a estatização de alguns setores, pois o governo percebeu que a economia de mercado não garantia a manutenção eficaz destes, culminando na criação de “Departamentos” e “Conselhos”, que hoje podem ser compreendidos como as agências

reguladoras da época, onde destaca-se a criação do DAC – Departamento de Aviação Civil, como um dos resultados desta desconcentração, “voltados ao planejamento, à fiscalização e à execução de políticas públicas” (EFING, 2009, p. 29).

Com o Golpe Militar de 1964, se passou a ter uma interferência massiva na economia e no desenvolvimento interno, onde o governo se envolvia “diretamente em atividades empresariais”, conforme preleciona Antônio Carlos Efig.

O excesso de regulamentação e interferências econômicas, observados no período entre os dois golpes de Estado, desde 1930 à 1985, culminou em uma grande crise econômica no país, facilmente demonstrada pela alta inflação vivida no governo Sarney (pós ditadura militar), bem como pela crise do petróleo ocorrida anteriormente, na década de 70. Todos esses fatos impulsionaram “à maior presença privada no investimento e no desempenho de atividades de interesse público” (EFING, 2009, p. 30). Neste desidrato, não restava outra alternativa ao Brasil, se não buscar ajuda internacionalmente, no FMI, o qual colocou como condição para realização do empréstimo, a inserção de programas de privatização na economia brasileiro. Posto este cenário, não restava outra alternativa a Fernando Henrique Cardoso, se não criar o modelo de regulação estatal da economia que se vislumbra atualmente, caracterizado, sobretudo, pelas agências reguladoras.

Diante das condições postuladas pelo FMI, o governo brasileiro cria, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, “focando-se na regulação normativa e na descentralização operacional das atividades econômicas, inclusive no setor de serviços públicos” (EFING, 2009, p. 31), pois fora observado, conforme o autor ora citado, que “a competitividade no setor público e no privado é capaz de proporcionar ganhos quantitativos e qualitativos tanto para o Estado quanto para os usuários dos serviços e consumidores dos produtos”.

Foi neste espectro de regulação econômica voltada à iniciativa privada que surge, no direito brasileiro, a primeira relação entre as agências reguladoras e a defesa do consumidor, ao passo que fora editada a Lei 8.078/90, o Código de Defesa do Consumidor, com o intuito de manter um padrão mínimo de qualidade de produtos e serviços, já que agora estes ficavam a cargo de particulares. Neste sentido:

“A normatização das relações de consumo compõe o novo plexo de regulação moderna da economia, referindo-se a todo o mercado de consumo e atuando concomitantemente à regulação específica levada a cabo em cada setor pela respectiva agência reguladora.” (EFING, 2009, p. 31)

Diante de todo o exposto, resta mais do que claro que a regulação deve ser sempre utilizada com suas devidas precauções, sempre se valendo da homeostase, pois tanto é prejudicial a regulação excessiva, como o liberalismo exacerbado. E com o evoluir da História, os organismos reguladores, hoje agências, ficam cada vez mais fidedignos à defesa do consumidor, ao ponto de se criar uma legislação específica para isto, o CDC, face à criação de tais organismos.

4 O PAPEL DA ANAC ENQUANTO AGÊNCIA REGULADORA

Conforme fora observado nos capítulos anteriores, “a intervenção direta na economia deixou de ser a opção preferencial dos governos” (SILVA, 2014), vez que a série de intemperes vislumbradas na economia brasileira, inclusive no setor aéreo civil, diante da liberalização ou regulação extrema, reservou “ao Estado apenas uma função regulatória” (SILVA, 2014), como a melhor forma de garantir a qualidade na dispensação de serviços, demonstrando a necessidade estatal em influenciar a atividade econômica de forma inovadora, no intuito de garantir os interesses públicos e sociais não albergados pelo mercado. (SILVA, 2014)

Diante disto, surge no Brasil a figura das agências reguladoras, as quais têm, dentre outras, as seguintes características:

“A concepção das agências reguladoras, inseridas no Brasil no ensejo da Reforma do Estado, tem como elemento central a atribuição da regulação econômica às entidades especializadas autônomas, independentes tecnicamente, como tentativa de evitar os indesejáveis vícios constatados na regulação tradicional e atuar efizcamente na ordem econômica.” (SILVA, 2014, p. 18)

Com isso, houve uma grande redução nas ações ministeriais, que antes detinham os poderes regulatórios, sendo tais poderes repassados às agências reguladoras, muito embora seja perceptível a ausência de controle por estas autarquias especiais (SILVA, 2014).

Desta forma, a Constituição Federal, em seu art. 170, elucida a relação existente entre a questão econômica e o direito do consumidor, da seguinte maneira:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
V – defesa do consumidor”

Ciente disto, resta notório que a “a atividade regulatória interfere nas relações entre os consumidores/usuários de bens e serviços” (SILVA, 2014, p. 20), embora se perceba uma ineficiência regulatória, sobretudo diante do excesso de poderes conferidos às agências reguladoras, sem haver uma devida transição das atribuições regulatórias dos órgãos ministeriais para os órgão reguladores, onde os processos regulatórios oriundos destas instituições influenciam diretamente os direitos dos usuários e consumidores, vez que os atos

e decisões tomados pelas agências reguladoras geram conflitos entre os interesses sociais e os econômicos (SILVA, 2014).

E mais, além da função de controle econômico ou concorrencial, também incube às agências reguladoras “controlar os custos repassados aos consumidores individuais ou ao público em sua maioria pela bem-sucedida economia industrial e sobretudo proteger os direitos civis” (GELLHORN apud SILVA, 2014, p. 25), corroborando mais uma vez com a ideia de relação entre estas autarquias especiais e o consumidor.

Segundo o Direito Administrativo, as agências reguladoras são dotadas de especificidades. Pois bem, há uma série de justificativas para tal. Observe-se:

“As agências reguladoras surgiram com escopo próprio e específico de regular adequadamente a economia. A sua independência é justificada pela possibilidade de atribuir a um órgão técnico e dotado de notória especialização, a realização de uma intervenção adequada e melhor possível.” (SILVA, 2014, p. 25)

Neste mesmo diapasão, cabe informar que elas são dotadas de imparcialidade resolutória, experiência e técnica decorrente da especialização, bem como de continuidade da política pública desenvolvida pela agência. Logo, a escolha se justifica pela tecnicidade das questões (SILVA, 2014, p. 25), devido ao fato de “que a agência age com certa discricionariedade técnica, pois a celeridade e a continuidade do serviço não podem estar submetidos a todas as solenidades e vicissitudes dos trabalhos parlamentares” (CLEVE apud SILVA, 2014, p. 27).

Trocando em miúdos, perfeita definição do que é agência reguladora é a seguinte: “um órgão independente especializado, que adota soluções técnicas e atua para garantir o adequado funcionamento de um setor da economia, com postura equidistante das partes envolvidas” (SILVA, 2014, p. 27-28).

No que concerne à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, deve ser frisado que esta atua como reguladora de “atividade econômica em sentido estrito, vale dizer, são atividades reservadas constitucionalmente à iniciativa privada, sujeita a menores condicionamentos se comparada com a regulação dos serviços públicos” (SILVA, 2014, p. 30). Ademais, “a legislação da Anac prevê a ausência de subordinação hierárquica em relação ao Ministério supervisor, a capacidade de decidir em última instância sobre as matérias de sua competência e atribuição de apreciar recursos contra as penalidades por ele impostas” (SILVA, 2014, p. 33).

Conforme explanado anteriormente, a transição das atribuições dos órgãos ministeriais para a agência reguladora não se deu da forma mais prática e eficaz. Com a passagem das atividades do DAC para a Anac não foi diferente. Comprovando tal ideia, se vislumbra a passagem abaixo:

“(a) a transição do DAC para a Anac deu-se de maneira precipitada, sem garantia de alocação dos níveis mais sofisticados da burocracia militar em postos equivalentes na Agência, com a consequente perda de *expertise* técnica construída ao longo de décadas; (b) a escolha de dirigentes e burocratas da Agência pautou-se, em muitos casos, por critérios que não privilegiaram o conhecimento e a experiência prévia no setor, dificultando o acerto na tomada de decisões e facilitando a ocorrência de captura pelos entes regulados (...)” (FARIA, 2014, p. 154).

Em assim sendo, cabe a Anac, em uma análise perfunctória, “fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º da Lei 11.182/2005)” (FARIA, 2014, p. 155). Já a sua competência é definida pelo art. 8º da sua lei instituidora, qual seja, a Lei nº 11.182/2005, o qual contém 59 incisos. Ao fazer uma análise aprofundada dos termos deste artigo, constata-se que nenhum deles faz menção à defesa do consumidor por meio da Agência, havendo tão somente observações de questões operacionais e técnicas.

Desta sorte, constata-se de plano, que, seja por meio da lei instituidora da Anac, ou por meio de suas resoluções e desempenho, não há qualquer observância dos direitos dos consumidores pela Anac. O fato de apenas uma Resolução, a nº 141/2010, dentre as suas 356 (trezentos e cinquenta e seis) existentes, tratar acerca dos direitos dos passageiros só corrobora com a ideia de uma Agência que se dedica excessivamente à técnica e operacionalidade aérea, sem vislumbrar os direitos fundamentais dos seus destinatários finais: os passageiros, indo em desencontro com o arrazoado do art. 170, V, da Constituição Federal, já explanado no início do capítulo, o qual versa sobre a ordem econômica, que é o motivo de haver regulação do setor aéreo civil brasileiro.

5 DIREITOS DO CONSUMIDOR DE SERVIÇOS AÉREOS

Da mesma maneira, no que diz respeito ao consumidor, restam existentes uma série de direitos e de deveres que regem as relações contratuais acerca da utilização de transportes aéreos. Entretanto, assim como qualquer setor econômico, a aviação civil alberga uma série de especificidades quando se trata dos direitos consumeristas daqueles que utilizam os seus serviços, havendo a aplicação, portanto, de disposições pautadas pela Constituição Federal, Código de Defesa do Consumidor, Código Civil e a Resolução nº 141/2010, da Anac.

Muito embora sejam as legislações supracitadas aquelas que desempenham maior efetividade na defesa dos interesses consumeristas, deve se frisar que o setor da aviação civil brasileira também é regulado pelo Código Brasileiro de Aeronáutica – CBAer, Convenção de Varsóvia e Montreal. Para o STJ, o CBAer e CDC têm primazia de aplicação face às convenções, uma vez que não se versam sobre direitos humanos, não dispondo, portanto, de força supralegal. (BENJAMIN, 2015)

A maioria destas especificidades decorre do fator da aviação civil brasileira enquanto um órgão regulado técnica e economicamente, sendo este o motivo para a utilização da Resolução nº 141/2010, da Anac, ou suas atribuições, na maioria das causas em que há a lesão de direitos consumeristas neste setor.

Resta claro também a necessidade de defesa dos direitos consumeristas nesta seara, pois é notório o desrespeito a estes direitos em quase todos os aeroportos brasileiros, sendo diversos os casos observados, diante da ingerência das companhias aéreas em tratar com seriedade os direitos do consumidor.

A demanda é tão expressiva, ao ponto de, nos Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Natal, as companhias aéreas Tam e Tap figuraram como uma das vinte maiores empresas demandadas, dentre todas as causas que lá são tratadas (COORDENADORIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS E CRIMINAIS, 2015), muito embora a aquela já adote

“uma política de conciliação, facilitando acordos pré-processuais em nível de Juizados de Aeroporto, razão pela qual já estabeleceu uma parceria com o Juizado do Aeroporto de São Gonçalo, quando promoveu reunião em setembro de 2014 com a Coordenação Estadual do Juizado tendo em vista explicar o Projeto do departamento jurídico da TAM para solucionar seus conflitos com os passageiros,

sempre que possível, mediante acordos pré-processuais, no Âmbito dos Juizados dos Aeroportos, já que mantêm regime de plantão de 24h” (COORDENADORIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS E CRIMINAIS, 2015).

Entretanto, ainda que haja uma série de regras específicas para gerir os direitos consumeristas no setor, é notório o seu não cumprimento, ao ponto das empresas aéreas liderarem o *ranking* de demandas judiciais no Juizado Especial Cível da Comarca de Natal, ainda que haja o interesse delas em resolver tais lides extrajudicialmente, como fora observado anteriormente, não restando outra alternativa, se não a defesa dos consumidores por meio de legislações diversas.

5.1 RESOLUÇÃO Nº 141/2010 DA ANAC

Tal documento, emitido pela Agência Nacional de Aviação Civil, fora publicado em 09 de março de 2010, trazendo a seguinte ementa: “Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte aplicáveis aos atrasos e cancelamentos de voos e às hipóteses de preterição de passageiros e dá outras providências” (ANAC, 2010). Para tanto, a mera análise perfunctória e literal desta ementa não traz muitas informações sobre as disposições da Resolução nº 141 da Anac, tampouco demonstra a sua grandiosidade, sendo ela a maior garantidora de direitos aos passageiros, servindo como paradigma para defesa destes.

Dentre outros assuntos, a presente Resolução alberga quais são as medidas que devem ser adotadas pela companhia aérea em benefício do consumidor, no caso, do passageiro, quando existir atraso ou cancelamento de voo, interrupção dos serviços aéreos e preterição de embarque. Ainda garante o direito do consumidor à informação em todas as situações acima dispostas e, elenca quais são as causas que ensejam o direito à assistência material. Afinal de contas, “o passageiro tem direito a um serviço público adequado (Art. 175, da Constituição Federal); direito a ser tratado com dignidade (Art. 1º, inciso III, da Constituição); direito fundamental à informação (Art. 6º, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor)” (ANDEP, 2015).

Deve ser destacado, antes de se esmiuçar o conteúdo da presente Resolução, o seu art. 20, o qual reza que “Os deveres e garantias previstos nesta Resolução não afastam a obrigação do transportador de reparar eventuais prejuízos suportados pelo passageiro”

(ANAC, 2010). Logo, resta incontroverso que a utilização das disposições das determinações da Anac não vedam o direito do passageiro em buscar reparações decorrentes de problemas das companhias aéreas na seara judicial ou administrativa, por meio dos órgãos de defesa do consumidor, ficando a cargo do consumidor procurar aquele que melhor lhe convém.

Entretanto, antes de ser iniciada a análise detalhada do documento, deve se destacar que, dentre as 356 (trezentos e cinquenta e seis) resoluções já emitidas pela Anac (ANAC, 2015), a Resolução nº 141 da citada agência reguladora é a única que dispõe acerca de direitos consumeristas, aliás, é a única que traz direitos ao passageiro num plano de garantia de direitos, quando há lesividade ao passageiro, decorrente dos problemas oriundos do serviço aéreo. As demais resoluções versam exclusivamente sobre questões técnicas ou operacionais da aviação civil brasileira. Contudo, o fato de ser a única resolução que diga respeito aos direitos ora discutidos, não retira o seu esmeril ou importância para a defesa do consumidor, apenas demonstra a fragilidade da agência na defesa dos passageiros.

5.1.1 Atraso de Voo

De acordo com as disposições da Resolução nº 141 da Anac, em seu capítulo I, sempre deve haver a primazia pelo direito à informação. Tal direito traz, ao passageiro, a garantia de que estará sempre bem informado acerca dos problemas com o seu voo e, como meio de defesa aos interesses do consumidor, tal informação deverá sempre ser prestada pela companhia aérea de forma escrita, para que o passageiro tenha a possibilidade de comprovar a ocorrência do fato, em um possível pleito de reparação por prejuízos decorrentes destes fatos.

O direito de informação trazido pela Resolução, também é albergado pela Lei 8.078/1990, o Código de Defesa do Consumidor, conforme consta da disposição do seu art. 6º, III, ao afirmar que o direito à informação se constitui como um direito básico do consumidor. Tal preceito legal pode ser observado abaixo:

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;” (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, 1990)

Entretanto, apesar de se notar uma primazia pelo direito à informação nas disposições da Resolução, há ainda uma série de direitos garantidos ao passageiro. Em se tratando de atraso de voo, é garantido ao passageiro:

“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:

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 terceiro que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino.

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:

I - a reacomodação:

a) em voo próprio ou de terceiro, 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:

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

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

III - a conclusão do serviço por outra modalidade de transporte.” (ANAC, 2010)

Destacando-se o art. 3º da Resolução nº 141 da Anac, é necessário se fazer uma ressalva. Apesar do documento regulador só tratar de atrasos acima de quatro horas, a partir de uma hora de atraso o passageiro já adquire direitos, os quais podem ser postulados perante a companhia aérea. Deve se observar, para tanto, que há uma sequencialidade nesses direitos, sendo eles disciplinados pelo art. 14 da presente Resolução, os quais serão observados adiante, na análise da assistência material.

Ademais, consoante ao parágrafo único do art. 3º da presente Resolução, “o transportador também poderá oferecer ao passageiro, nas hipóteses deste artigo, a opção de reacomodação em voo de terceiro que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino” (ANAC, 2010).

5.1.2 Cancelamento de Voo ou Interrupção de Serviço

Assim, como o atraso, no cancelamento de voo há uma nítida defesa ao direito de informação ao consumidor, bem como as ofertas de assistência material, dispostas no art. 14 da Resolução em apreço, havendo, entretanto, algumas cessões ao direito de assistência.

No que concerne ao cancelamento do voo, a Anac trabalha de maneira diversa do atraso, embora similar. Aqui, em se constatando com antecedência o cancelamento do voo, se perfaz como obrigação da empresa informar imediatamente ao consumidor, com pelo menos 72 horas de antecedência (art. 7º, § 1º, Resolução nº 141/2010 da Anac), reprogramando a viagem do passageiro da seguinte maneira:

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

I - a reacomodação:

- a) em voo próprio ou de terceiro 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:

- 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;

III - a conclusão do serviço por outra modalidade de transporte, em caso de interrupção.” (ANAC, 2010)

Por fim, o Procon do Governo de São Paulo assevera que

“Se houver danos materiais, decorrentes do atraso ou cancelamento do voo, tais como perda de diárias, passeios e conexões, o consumidor pode pleitear o ressarcimento dos valores equivalentes ao dano ou um abatimento no preço da passagem, proporcional ao dano sofrido.” (FUNDAÇÃO PROCON SP, 2015)

Esta informação decorre das próprias disposições do CDC, bem como do art. 20 da presente Resolução, o qual estatui que “Os deveres e garantias previstos nesta Resolução não afastam a obrigação do transportador de reparar eventuais prejuízos suportados pelo passageiro.” (ANAC, 2010)

5.1.3 Preterição de Embarque

Ainda que seja um termo utilizado com frequência nas compilações acerca da temática, “preterição” é uma palavra de ordem técnica, sendo, portanto, incompreendida por muitos passageiros.

O conceito para preterição se encontra no art. 10 da Resolução nº141 da Anac, quando se realiza a seguinte afirmação: “Deixar de transportar passageiro com bilhete marcado ou reserva confirmada configura preterição de embarque” (ANAC, 2010). Desta

forma, a preterição costumeiramente se perfaz pelo *overbooking*⁶, embora possa ocorrer de outras formas, como por exemplo, com a substituição da aeronave inesperadamente (ANDRADE, 2015).

O *overbooking*, em especial, é configurado como um ilícito de consumo (ANDEP, 2015) e, ocorre

“quando a empresa aérea vende mais passagens do que o número de assentos disponíveis, e o consumidor não consegue embarcar no voo por causa do excesso de passageiros, embora tenha comparecido ao “check-in” no horário correto e com a reserva confirmada.” (FUNDAÇÃO PROCON SP, 2015)

Quando há a sua ocorrência, tem a empresa aérea a faculdade de negociar com os passageiros, de acordo com o art. 11 da presente Resolução, para que estes se disponibilizem a embarcar em um outro voo, mediante o oferecimento de compensações, que geralmente se perfaz por quantias monetárias ou passagens-prêmio.

Entretanto, não é obrigado o passageiro a acatar a compensação, afinal, trata-se de uma negociação. Restando essa infrutífera, além da assistência material garantida ao passageiro, é obrigação da empresa oferecer outras alternativas ao consumidor, quais sejam:

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

I - a reacomodação:

- a) em voo próprio ou de terceiro que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade;
- b) em voo a ser realizado em data e horário de conveniência do 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;
- III - a realização do serviço por outra modalidade de transporte.” (ANAC, 2010)

5.1.4 Assistência Material

Já deveras citada no decorrer deste capítulo, eis o momento de discorrer acerca da assistência material, de acordo com os termos do Capítulo IV da Resolução nº 141 da Anac.

⁶ *Overbooking* significa “excesso de reservas”. Ainda sobre esta prática, é importante citar que há uma corrente doutrinária que diferencia a prática do *overbooking* com a do *overselling*. Para eles, o que existe hodiernamente é um excesso de vendas, e não um excesso de reservas, como se ocorria antigamente, quando a emissão de passagens era realizada pela modalidade de reservas. Hoje em dia, as passagens são compradas diretamente no site da companhia aérea, garantindo, com a confirmação do pagamento, o assento no voo escolhido. Portanto, a prática conhecida como *overbooking* deve ser chamada *overselling*. (ANDEP, 2015)

Está assegurada a assistência material aos consumidores de transportes de serviços aéreos quando houver atraso, cancelamento ou interrupção de voo, além da preterição de passageiro. Só terá direito à assistência aqueles passageiros que tiverem comparecido ao embarque, estando excluídos do seu gozo os casos de *no show*⁷.

A assistência material concerne na satisfação das necessidades imediatas do passageiro, conforme assinala o art. 14, § 1º, da Resolução nº 141 da Anac. Conforme dito anteriormente, tal instituto garante direitos de forma sequencial, de acordo com a quantidade de horas ultrapassadas desde o fato gerador do gozo da assistência. Segue abaixo a especificação destes direitos:

“§ 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:

I - superior a 1 (uma) hora: facilidades de comunicação, tais como ligação telefônica, acesso a internet ou outros;

II - superior a 2 (duas) horas: alimentação adequada;

III - superior a 4 (quatro) horas: acomodação em local adequado, traslado e, quando necessário, serviço de hospedagem.” (ANAC, 2010)

É válido ressaltar que quando o fato ocorrer no aeroporto da mesma localidade da residência do passageiro, torna-se inválida a disposição acerca do serviço de hospedagem, nos termos do art. 14, § 2º da presente Resolução.

Também merece referência os casos que ensejam a cessão ao direito de assistência material, conforme determinação da própria Resolução. Haverá a mitigação deste direito quando, em caso de atraso, houver a reacomodação em voo próprio, a ser realizado em data e horário do passageiro, sendo caso de conexão ou não, bem como quando houver reembolso do valor integral pago pelo bilhete de passagem não utilizado, inclusive as tarifas, ou em caso de conexão, quando o reembolso for decorrente apenas do trecho não utilizado, pois o deslocamento realizado já foi suficiente para o passageiro. Todas estas disposições decorrem do art. 6º, § 2º, da Resolução nº 141 da Anac. (ANAC, 2010)

Nos casos de cancelamento, cessará o direito, conforme dispõe o art. 9º da mesma Resolução, quando houver “reacomodação em voo próprio ou de terceiro que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade” (ANAC, 2010), além do

⁷ O *no show* consiste no não comparecimento ao embarque em tempo hábil (GOL LINHAS AÉREAS INTELIGENTES, 2015), descumprindo o dever do consumidor de serviços de transporte aéreo, que é chegar em tempo hábil ao aeroporto, para realizar todo o procedimento de embarque sem nenhum impedimento.

“reembolso do trecho não utilizado, se o deslocamento já realizado aproveitar o passageiro” (ANAC, 2010).

Já na preterição de embarque, as disposições de cessão do direito à assistência material estão dispostas nos arts. 11, § 2º e 13, da mesma Resolução.

5.1.5 A Resolução nº 218/2012 da Anac: uma visão divergente

Há posicionamento acerca da temática onde se afirma que o teor da Resolução nº 218 da Anac versa sobre a defesa de direitos consumeristas na seara aérea civil brasileira. Discorda-se desta afirmação, ao observar o teor completo deste documento, que pode ser resumido por meio de sua ementa, a qual traz a seguinte disposição: “Estabelecer procedimentos para divulgação de percentuais de atrasos e cancelamentos de voos do transporte aéreo público regular de passageiros” (ANAC, 2012).

Ao realizar a análise perfunctória desta ementa, constata-se, de plano, que tal resolução trata do direito à informação, sem definir quais são os fins que busca se alcançar com a “divulgação de percentuais de atrasos e cancelamentos de voos” (ANAC, 2012). Aparenta se tratar de uma questão muito mais técnica, para fins internos de controle da agência e das companhias, do que um instrumento de defesa do consumidor. Diante disto, não se vislumbra viabilidade para se coadunar com o entendimento de que a Resolução nº 218 da Anac se perfaz como um meio de defesa do passageiro, divergindo-se de tal entendimento.

5.2 DEMAIS DIREITOS CONSAGRADOS PELO CDC

No tema em pauta, qual seja, a relação entre a Anac enquanto agência reguladora e o direito do consumidor na aviação civil, há aplicabilidade de determinadas normas oriundas do CDC, as quais serão analisadas a partir de agora.

Inicia-se tal análise com o art. 4º, II, alínea c, o qual reza que a Política Nacional das Relações de Consumo deve atender o princípio da ação governamental protegendo efetivamente o consumidor por meio da presença do Estado no consumo. Tal dispositivo afirma a necessidade de regulamentação econômica, por meio do governo, no intuito de defender o consumidor. Isto se comprova por meio do que já foi exposto no capítulo acerca da evolução da aviação civil no Brasil, onde foi necessária a atuação estatal para garantir o perfeito seguimento do setor e, conseqüentemente, a abertura dos transportes aéreos para os consumidores.

O art. 6º trará uma série de direitos atinentes à temática, entre os seus incisos III a VIII, os quais são autoexplicativos e, por isso, dispensam maiores explicações, sendo suficiente apenas a sua leitura.

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;” (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, 1990)

O art. 14 se mostra indispensável na busca pela reparação de danos civis, pois garante que 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” (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, 1990). Desta forma, garante ao consumidor o direito do acesso à justiça, para que tenha a sua lesividade satisfeita por meio de indenização.

Agora, observe-se os termos do art. 22, o qual se vislumbra abaixo:

“Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.” (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, 1990)

Considerando que as empresas aéreas possuem permissão para desenvolverem suas atividades, logo, são permissionárias, tal artigo garante ao consumidor um serviço adequado e digno de utilização.

Já o art. 49 dispõe acerca do direito de arrependimento do consumidor. Tal dispositivo garante que o consumidor possa se arrepender em até sete dias após a compra de produto ou serviço de uma forma não presencial. Aqui considerar-se-á a internet como forma não presencial de aquisição de serviços aéreos. Desta forma, é garantido ao consumidor que se arrependa da compra no prazo supracitado, devendo ser restituído integralmente, constituindo ato ilícito a cobrança de taxas ou multas pela dissolução do contrato.

Por fim, o art. 56 é de suma importância para a defesa dos direitos consumeristas, pois alberga o rol taxativo das sanções aplicadas na seara administrativa, sobretudo pelos Procons, às empresas que violem os direitos consumeristas. O rol encontra-se disponível abaixo:

“Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

- I - multa;
- II - apreensão do produto;
- III - inutilização do produto;
- IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;
- V - proibição de fabricação do produto;
- VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço;
- VII - suspensão temporária de atividade;
- VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;
- IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;
- X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;
- XI - intervenção administrativa;
- XII - imposição de contrapropaganda.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.” (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, 1990)

Após a análise destes artigos, observa-se que, muito embora haja uma legislação específica para tratar as relações de consumo que envolva o fornecimento de serviços de transportes aéreos, o CDC continua disponível à defesa do consumidor, vez que a Resolução nº 141/2010 da Anac não alberga todos os direitos dos passageiros, devendo o Código ser utilizado de forma subsidiária ou principal, a depender da situação, na busca dos interesses do consumidor.

6 A DEFESA DOS INTERESSES CONSUMERISTAS: EVOLUÇÃO E SISTEMÁTICA

Para que os direitos consumeristas tenham alcançado a sua efetivação por meio de um Código que verse exclusivamente sobre a matéria, o Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990), foram necessárias várias afirmações de tais direitos num contexto global. Desta forma, para que se compreenda a efetividade e aplicação destes princípios, visto que o CDC se trata de “uma norma principiológica, repleto de cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados, para que ele possa sempre se adaptar à contemporaneidade, não ficando, portanto, engessado⁸”, segundo Professor Murilo Sechieri.

Primeiramente, é necessário retornar à época da Revolução Industrial, onde a produção desenfreada em massa desencadeava uma série de conflitos, pois “a produção perdeu o seu toque “pessoal” e o intercâmbio do comércio ganhou proporções” (PEDRON e CAFFARETE, 2015), fazendo com que surgisse nos Estados Unidos, em 1899, a *Consumers National League*⁹, sendo transformada posteriormente em *Consumers Union* (1936) e *Consumers International* (1960), onde se defende, desde o seu nascedouro, o princípio de que “o consumidor deve demandar segurança e confiança dos serviços que este adquire” (NATIONAL CONSUMERS LEAGUE, 2015).

Passados alguns anos, observa-se uma sociedade com padrões e necessidades mais próximos aos hodiernos, pós Revolução Industrial e pós Crise de 1929, mas ainda eivada de um sentimento consumista enorme, talvez como consequência do *American Way of Life* que se vivia antes da Quebra da Bolsa. A partir daí, o até então Presidente dos Estados Unidos, John Fitzgerald Kennedy, traça ao Congresso Nacional os direitos básicos do consumidor, em 1962, conhecido como a Declaração dos Direitos Essenciais do Consumidor. Acerca deste documento, tome-se o seguinte comentário:

“A partir das iniciativas do presidente americano John Fitzgerald Kennedy, na década de 60, houve a consolidação do Direito do Consumidor nos Estados Unidos. Dirigindo-se por meio de uma mensagem especial ao Congresso Americano, em 1962, Kennedy identificou os pontos mais importantes em torno da questão:

⁸ Consideração realizada em 11 de setembro de 2015, durante o I Congresso Municipal de Direito do Consumidor, realizado no PraiaMar Hotel e Convention, em Natal/RN.

⁹ Tradução livre: “Liga Nacional dos Consumidores”.

- (1) os bens e serviços colocados no mercado devem ser sadios e seguros para os uso, promovidos e apresentados de uma maneira que permita ao consumidor fazer uma escolha satisfatória;
- (2) que a voz do consumidor seja ouvida no processo de tomada de decisão governamental que detenha o tipo, a qualidade e o preço de bens e serviços colocados no mercado;
- (3) tenha o consumidor o direito de ser informado sobre as condições e serviços;
- (4) e ainda o direito a preços justos” (SOUZA, 1996, p. 56)

Apesar do avanço social, deve se observar a defesa do consumidor, por John Kennedy, a partir de um viés político, e não meramente de defesa de interesses individuais, pois esta trazia consigo uma bandeira anticomunista, embora abarque um grande avanço na esfera social, conforme assevera o Promotor de Justiça Dr. José Augusto Peres Filho (MP/RN)¹⁰.

A efetivação dos direitos consumeristas nos Estados Unidos tomou proporções enormes, repercutindo em todo o cenário mundial, fazendo com que em 1973 houvesse, durante a 29ª sessão da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas – CDH, a defesa aos Direitos Fundamentais do Consumidor, sendo definidos como: o direito à segurança, a integridade física e à dignidade humana dos consumidores (FARIA, 2015).

Neste interstício, surge em São Paulo, em 1976, a figura do Procon, o Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, sendo o primeiro órgão público brasileiro de defesa do consumidor (FUNDAÇÃO PROCON SP, 2015). Dois anos após, em 1978, há a criação do Ministério Público do Consumidor, o qual, posteriormente, foi positivado constitucionalmente em 1988, por meio do artigo 127, ao passo que incube à este ente público a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Sequencialmente às discussões realizadas durante a reunião da CDH, grandes avanços foram percebidos nas questões políticas europeias, havendo inclusive a promulgação, na França, em 1978, do *Code de la Consommation*, o Código do Consumidor francês. Além desta lei, que influenciou diretamente na produção da Lei 8.078/90, houve ainda o seguinte fato, que também serviu de paradigma para a inclusão de tal legislação no ordenamento pátrio brasileiro:

“A Carta de Proteção dos Consumidores, elaborada pela Assembléia Constitutiva do Conselho da Europa, em sua resolução número 543 de 1973, serviu de base para a

¹⁰ Consideração realizada em 11 de setembro de 2015, durante o I Congresso Municipal de Direito do Consumidor, realizado no PraiaMar Hotel e Convencion, em Natal/RN.

resolução do Conselho da Comunidade Européia em abril de 1975, introduzindo os primeiros passos para a prevenção e reparação dos danos causados aos consumidores. Essa resolução do Conselho da Comunidade Européia dividiu os Direitos do Consumidor em cinco categorias fundamentais:

1. Proteção da saúde e da segurança,
2. Proteção dos interesses econômicos,
3. Reparação dos prejuízos,
4. Informação e educação,
5. Representação (direito de ser ouvido).” (FARIA, 2015)

Por sua vez, a Assembleia Geral das Nações Unidas elaborou, em 1985, a Resolução nº 39/248, sendo considerado um marco na garantia dos direitos consumeristas mundiais, ao passo que efetivou todas as disposições elencadas em 1973, positivando o princípio da vulnerabilidade do consumidor, servindo de paradigma para vários países fazerem o mesmo (FARIA, 2008), pois a ONU “impôs aos Estados filiados a obrigados a formularem uma política efetiva de proteção ao consumidor, bem como de manterem uma infraestrutura adequada para sua implementação” (SOARES, 2014, p. 311). Vários avanços sociais são oriundo desta Resolução, quais sejam:

“As diretrizes constituíam um modelo abrangente, descrevendo oito áreas de atuação para os Estados, a fim de prover proteção ao consumidor. Entre elas: a) proteção dos consumidores diante dos riscos para sua saúde e segurança, b) promoção e proteção dos interesses econômicos dos consumidores, c) acesso dos consumidores à informação adequada, d) educação do consumidor, e) possibilidade de compensação em caso de danos, f) liberdade de formar grupos e outras organizações de consumidores e a oportunidade de apresentar suas visões nos processos decisórios que as afetem. Estas diretrizes forneceram importante conjunto de objetivos internacionalmente reconhecidos, destinados aos países em desenvolvimento, a fim de ajudá-los a estruturar e fortalecer suas políticas de proteção ao consumidor.” (FARIA, 2008)

Esta série de fatos históricos aqui abarcados serviu como influência para que houvesse a promulgação, no Brasil, de uma lei que, ao mesmo tempo que zelasse pelos interesses do consumidor, contivesse uma Política Nacional de Relações de Consumo, visando “harmonizar os interesses dos participantes das relações de consumo constituídas (art. 4º, III), na medida em que reconhece a vulnerabilidade e a hipossuficiência” (SOARES, 2014, p. 311), qual seja, o Código de Defesa do Consumidor, albergando tal ideal em seu artigo 4º, ao elucidar que

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

- I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;
- II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:
 - a) por iniciativa direta;
 - b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;
 - c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.

Desta forma, surge, em 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor, consoante já citado, uma “uma norma principiológica, repleto de cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados, para que ele possa sempre se adaptar à contemporaneidade, não ficando, portanto, engessado” (SECHIERI, 2015), inovando o cenário jurídico brasileiro, ao albergar em seus artigos elementos como a inversão do ônus da prova, responsabilidade objetiva e ações coletivas, os quais não eram observados nas demais leis brasileiras, além de suprir a insuficiência legislativa do Código Civil.

Ademais, segundo o Professor Dr. Paulo Lôpo Saraiva, o CDC “trata o direito fundamental da pessoa humana, que é o consumo, o qual traz consigo vários outros direitos¹¹”, sobretudo pelo fato do Código decorrer de uma ordem constitucional, conforme dispõe o artigo 32 .da Constituição Brasileira de 1988, ao afirmar que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988), além da realidade hodierna, qual seja, a existência de uma sociedade de consumo.

Ainda neste diapasão, o CDC efetiva princípios consagrados no art. 1º, III, da Constituição Federal, quais sejam: dever da informação, proteção contra publicidade enganosa ou abusiva, proibição de práticas abusivas, direito de revisão, prevenção e reparação de danos materiais e morais, proteção do hipossuficiente, inversão do ônus da prova e sistema de defesa do consumidor, todos inerentes à ideia de dignidade da pessoa humana. Além disso,

“tanto a Constituição Federal, com seu positivismo, como a legislação infraconstitucional a ela ligada preconizam o princípio da dignidade da pessoa humana e por consequência a boa-fé objetiva, que determinou a vulnerabilidade como característica da relação consumerista contida na Lei n. 8.078/90, quer seja

¹¹ Consideração realizada em 11 de setembro de 2015, durante o I Congresso Municipal de Direito do Consumidor, realizado no PraiaMar Hotel e Convetion, em Natal/RN.

para o direito individual, como também coletivo e difuso, de forma a gerar direitos e deveres tantos aos consumidores como aos fornecedores” (SOARES, 2014, p. 312).

Também se faz necessário observar que:

“Como visto, a Constituição Federal resguardou importante amparo à Defesa do Consumidor, quando desenvolve o art. 170, para que a ordem econômica seja fundada também nos princípios que protegem a parte mais fraca em uma relação de consumo, quer seja individual ou coletiva.” (SOARES, 2014, p. 312)

Entrementes, para que haja a efetivação de tantos direitos abarcados pelo CDC, é necessário que haja um sistema capaz de defender as disposições desta norma, bem como garantir a sua reparação, quando violadas. Neste viés, surgem os órgãos de defesa do consumidor, sendo, inclusive, alguns específicos para os casos atinentes à aviação civil, pormenorizados posteriormente.

7 ÓRGÃOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR

A Lei 8.078/90 se perfaz como uma norma deveras complexa, pois não se restringe apenas à defesa do consumidor, mas também os impõe deveres, política consumerista de base estritamente principiológica, além de sanções administrativas, infrações penais e, mecanismos de fiscalização e garantia dos direitos consumeristas, sendo estes últimos oriundos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, o qual será abordado adiante.

Entretanto, deve se observar a data de criação do Código, qual seja, o início da década de 1990. Desta forma, se utilizar exclusivamente de tal sistema, nos moldes taxativos da legislação, não é o suficiente para se defender e efetivar o direito do consumidor lesado, face ao lapso temporal desde a promulgação do CDC até a atualidade, o qual já conta 25 anos, além da evolução social ocorrida neste interstício.

A partir desta realidade, surgem também outros órgãos e meios de se defender os interesses do consumidor, seja na esfera individual, seja na coletiva, pois “a Defesa do Consumidor coloca ao seu dispor institutos e instrumentos que lhe garantirão as efetivas e integrais prevenção e reparação dos danos causados por um fornecedor de produtos ou serviços” (SOARES, 2014, p. 311).

7.1 SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR – SNDC

Em poucas palavras, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor tem o “objetivo de possibilitar a articulação dos órgãos públicos e privados que possuem a atribuição e o dever de tutelar o consumidor, obtendo-se a almejada eficácia social da lei” (BESSA, 2013, p. 404), estando previsto no Código em seu Título IV, entre os artigos 105 e 106. Ademais, deve se frisar que

“a consequência pela não observância dos fornecedores, nas regras elencadas, será avaliada em um processo administrativo, por qualquer órgão pertencente ao SNDC –

Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, que, assim como qualquer prática infrativa prevista na Lei n. 8.078/90, poderá gerar multas de até cerca de 3 milhões de reais, conforme prevê o art. 57, parágrafo único” (SOARES, 2014, p. 318).

Para a concretização de tal objetivo, o SNDC “congrega Procons, Ministério Público, Defensoria Pública e entidades civis de defesa do consumidor, que atuam de forma articulada e integrada com a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon)” (CONSUMIDOR, 2015).

Além dos órgãos componentes do SNDC que despendem um trabalho maior, ainda há aqueles que trabalham indiretamente na concretização da defesa do consumidor. Neste sentido:

“As entidades civis desenvolvem importante papel na proteção e defesa do consumidor. Elas representam o conjunto organizado de cidadãos em torno de uma instituição devidamente registrada e com função estatutária de proteção e defesa dos consumidores.

A Secretaria Nacional do Consumidor, por sua vez, tem por atribuição legal a coordenação do SNDC e está voltada à análise de questões que tenham repercussão nacional e interesse geral, além do planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional de Defesa do Consumidor.” (CONSUMIDOR, 2015)

7.1.1 Procon

Conforme afirmado anteriormente, o Procon surgiu em 1976, na cidade de São Paulo/SP, como primeiro órgão público de defesa da parte hipossuficiente e vulnerável da relação de consumo, logo, o consumidor. Surge em decorrência das várias inovações da área no cenário mundial, sobretudo devido à influência dos preceitos oriundos das discussões da 29ª Sessão da Corte de Direitos Humanos das Nações Unidas e, da efetivação de tais direitos nos Estados Unidos, com a Declaração dos Direitos Essenciais do Consumidor, de John Kennedy.

Pois bem, embora tenha iniciado as atividades no Brasil de forma tímida, foi com a efetividade das suas ações que o Procon ganhou credibilidade pública e, conseqüentemente, teve o seu crescimento, alcançando hoje, toda a esfera nacional brasileira.

É válido salientar que no Rio Grande do Norte, em específico, a sua fundação se deu de forma tardia, apenas em 05 de novembro de 1995, quase duas décadas após o pontapé inicial da instituição. Entrementes, apesar desta concretização ter se dado tardiamente, suas

atividades iniciaram em solo potiguar eivadas de legitimidade, pois a defesa dos interesses individuais, em se tratando de questões consumeristas, deixou de ser atribuída ao Ministério Público do Consumidor, sendo remetida ao Procon/RN, consoante afirmação realizada pelo Promotor de Justiça Dr. José Augusto Peres Filho (MP/RN)¹².

A função deste órgão é, sobretudo, de “aplicar, diretamente, as sanções administrativas aos fornecedores que violam as normas de proteção ao consumidor, tudo em conformidade com os dispostos nos arts. 55 a 60 da Lei 8.078/1990 de Decreto 2.181/1997¹³” (BESSA, 2013, p. 411). Tais sanções têm apenas o caráter preventivo e repressivo, não garantindo quaisquer indenizações aos consumidores (BESSA, 2013, p. 413).

Ainda neste diapasão, é importante se frisar que

“não é apenas a violação a direito do consumidor estabelecido na Lei 8.078/1990 que faz incidir a sanção administrativa, e sim a ofensa a *qualquer norma* que objetiva a tutela dos interesses materiais e morais do consumidor. O caput do art. 56 é claro no sentido de que as sanções são aplicadas em face de “infrações das normas de defesa do consumidor”, a não infrações do Código de Defesa do Consumidor.” (BESSA, 2013, p. 411)

Desta forma, observa-se que a atividade desempenhada pelo Procon tem um cunho de poder de polícia, “que tem por objetivo maior restringir o exercício de direitos individuais em benefício da coletividade” (BOLZAN, 2014, p. 1788), ou seja, restringir o exercício do fornecedor com a aplicação de sanções administrativas, geralmente multas¹⁴, como forma de represália às atitudes por estes tomada, no intuito de prevenir que o fato volte à ocorrer. “Isto significa dizer que a multa imposta pela Administração a um fornecedor que descumpriu o Código de Defesa do Consumidor terá amparo no poder de polícia, e não no poder disciplinar, em razão do vínculo de sujeição geral existente” (BOLZAN, 2014, p. 1789).

Embora esta seja sua principal função, também desempenha uma função primordial, qual seja, a solução de conflitos extrajudicialmente, por meio de conciliação entre as partes (BESSA, 2013, p. 413), desafogando o Poder Judiciário, o qual se encontra inchado de demandas repetitivas, as quais poderiam ser solucionadas sem o seu acionamento, por meio de soluções extrajudiciais, além de promover a informação aos consumidores dos seus direitos, por meios diversos (BESSA, 2013, p. 413).

¹² Consideração realizada em 11 de setembro de 2015, durante o I Congresso Municipal de Direito do Consumidor, realizado no PraiaMar Hotel e Convetion, em Natal/RN.

¹³ O Decreto nº 2.181/1997 estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas.

¹⁴ As sanções administrativas que podem ser elencadas pelo Procon estão dispostas num rol taxativo do art. 56 do CDC.

Segundo cartilha educativa do Procon Natal, entregue durante a realização do I Congresso Municipal de Direito do Consumidor, destaca-se uma de suas principais atribuições da seguinte forma:

“O Procon Natal é o órgão responsável pela coordenação e execução da política de proteção e defesa do consumidor. Cabe ao Procon orientar, receber, analisar e encaminhar reclamações, consultas e denúncia de consumidores, fiscalizar os direitos do consumidor e aplicar sanções quando for o caso.”(PROCON NATAL, 2015)

E mais a frente, elucida que um de suas principais finalidades é

“intermediar conflitos nas relações de consumo, fazendo valer o Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078/90. Através da negociação de conflitos, tenta solucionar administrativamente os problemas, buscando o acordo entre as partes. [...] Caso não consiga um acordo, a assessoria jurídica do Procon Natal orienta o consumidor sobre a forma correta de acionar a justiça.”(PROCON NATAL, 2015)

Ainda sobre a cartilha, além dos serviços oferecidos pelo Procon, anteriormente elencados, o órgão público ainda realiza atendimento pessoal acerca de situações que envolvam direito do consumidor, pesquisas que visam orientar o consumidor, no intuito de auxiliá-lo em suas compras, e fiscalização ostensiva. Sobre este último serviço, em específico,

“Atua por iniciativa própria (“de ofício”), como em decorrência de denúncias e reclamações formuladas por consumidores. Os valores são recolhidos ao Fundo Municipal de Direitos Difusos – FMDD, onde por sua vez são investidos em atividades educativas destinadas aos próprios agentes sociais – consumidores e fornecedores.”(PROCON NATAL, 2015)

É válido ressaltar que a realização de denúncia ao Procon, com a consequente aplicação de sanção administrativa à empresa não impede pleitear reparações civis no Poder Judiciário. Sobre isto, observe artigo do Sr. Kleber Fernandes, atual Diretor do Procon Natal:

“Buscar o judiciário após a tentativa de resolução do pleito através do Procon, aumenta a possibilidade de êxito, pois demonstra a boa-fé do consumidor, a intenção de conciliar, assim como a falta de interesse do fornecedor em reparar os danos causados. Também fortalece o processo judicial em favor do consumidor, com possíveis pareceres técnicos e jurídicos do órgão ou autos de infração lavrados pelo Procon, constatando a ocorrência da prática infracional.” (FERNANDES, 2015)

Por fim, deve se vislumbrar que

“O Procon não é e nem deve agir apenas como órgão fiscalizatório e com caráter punitivo. Deve ser um agente de promoção do equilíbrio nas relações de consumo, buscando sempre agir de forma razoável, proporcional e orientando também os fornecedores acerca dos seus deveres, para que não perdem as infrações contra os consumidores, muitas vezes por desconhecimento da legislação consumerista por parte de empresários sem a devida assessoria técnica, jurídica ou administrativa.” (FERNANDES, 2015)

7.1.2 Ministério Público

As ações do Parquet, em se tratando de defesa de direitos consumeristas, se dão por meio da Promotoria de Defesa do Consumidor, havendo, inclusive, conforme já fora dito anteriormente, previsão constitucional para tal órgão exerça determinada função, consoante previsão do artigo 127 da Constituição Federal. (BESSA, 2013, p. 406)

Entretanto,

“Como o Ministério Público possui absoluta autonomia financeira, administrativa e funcional (art. 127 da CF), entende-se doutrinariamente que a instituição ou mesmo as promotorias de defesa do consumidor não integram formalmente o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. A discussão não apresenta muita utilidade. O fato é que o Ministério Público, como relevante ator na área de defesa do consumidor, integrando ou não o Sistema, deve procurar agir do modo articulado com outros Ministérios Públicos, Defensorias Públicas, Procons, entidades civis, agências reguladoras, enfim, com todos que, direta ou indiretamente, promovem a proteção dos interesses do consumidor.” (BESSA, 2013, p. 406)

Desta sorte, a citação acima só corrobora com a ideia de que não é necessário ser um integrante do SNDC para defender interesses consumeristas, como também ocorre com as demandas judiciais.

Destaque-se que a participação do Ministério Público em demandas deste cunho, embora seja de grande relevância, não são primadas. Prova disto foi a criação do Procon no Rio Grande do Norte, em 05 de novembro de 1995, quando a defesa dos interesses individuais deixou de ser do Ministério Público e passou a ser do Procon, conforme afirmação do Promotor de Justiça Dr. José Augusto Peres Filho (MP/RN).

Por fim, é de bom grado observar que, ainda que não aja enquanto autor da ação referente aos direitos do consumidor após a criação do Procon RN – isto quando forem as ações oriundas deste estado-membro, o RN –, permanece a sua obrigação institucional de atuação como *custos legis* (GRINOVER, 2011, p. 139). Sendo assim, o Parquet, além de atuar na proteção dos consumidores e de atuar como *custos legis*, também trabalha na construção da Política Nacional das Relações de Consumo, prevista no art. 4º, do CDC (CONSUMIDOR, 2015).

7.1.3 Delegacia do Consumidor

A Delegacia do Consumidor trata-se de órgão integrante do SNDC, se perfazendo como “órgão da policia civil que tem por atribuição principal apurar, por meio do inquérito policial ou termo circunstanciado, as infrações penais praticadas contra as relações de consumo (Capítulo XIII)” (BESSA, 2013, p. 410).

Apesar de haver previsão no CDC acerca das delegacias do consumidor, não são todos os municípios brasileiros que gozam deste serviço (BESSA, 2013, p. 410).



Figura: Fotografia feita durante pesquisa de campo no Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza. A fotografia ilustra a existência de uma Delegacia do Consumidor exclusiva para os casos que versem sobre violação de direitos consumeristas no interior do Aeroporto.

Acerca das suas atribuições, vale a seguinte observação:

“Em face de notícia de crime contra as relações de consumo, a Delegacia do Consumidor possui o dever de investigar o fato, apurando, mediante inquérito policial (arts. 4º a 23 do Código de Processo Penal) ou termo circunstanciado (art.

69 da Lei 9.099/1995), todas as circunstâncias e autoria. Concluídas as investigações, o inquérito policial ou termo são encaminhados ao Promotor de Justiça com atribuição penal, que decidirá pelo arquivamento ou instauração de processo criminal contra os apontados autores do crime.

As atribuições penais do Ministério Público podem ou não ser de Promotor de Justiça de Defesa do Consumidor, a depender exclusivamente da organização interna da instituição. De qualquer modo, o Promotor que possui atribuições penais, além de oferecer denúncia, como titular da ação penal, deve acompanhar as investigações realizadas nos procedimentos policiais, podendo, se for o caso, determinar a realização de diligências investigatórias diversas, tais como depoimento de testemunha ou realização de perícia.” (BESSA, 2013, p. 411)

7.1.4 Andep

A Associação Nacional em Defesa dos Direitos dos Passageiros do Transporte Aéreo se trata de uma associação civil sem fins lucrativos, engajada na busca pela educação e conscientização dos usuários dos serviços de transporte aéreo, no que concerne aos direitos destes, além de sua proteção e defesa. (ANDEP, 2015)

Suas atividades se perfazem por meio de “medidas preventivas, adotadas a partir de janeiro de 2005, que visaram evitar a deterioração dos serviços prestados e das relações de consumo entre passageiros, companhias aéreas e Poder Concedente (Governo Federal e Agência Reguladora)” (ANDEP, 2015), como a instauração de ações civis públicas e ações coletivas de consumo contra companhias aéreas.

Além de todas essas funções,

“A ANDEP orienta os consumidores, individualmente, através de consulta, responde dúvidas, encaminha o ajuizamento de ações individuais e coletivas, pesquisa e credencia profissionais do direito, advogados, em todo o Brasil, que possam defender o consumidor em sua cidade ou região. A ANDEP, ainda, participa de congressos, seminários e eventos ligados à defesa do consumidor; realiza palestras em universidades, associações, Defensoria Pública, Procons, OAB/RS e entidades de classe, sempre procurando orientar e conscientizar os consumidores do transporte aéreo em relação aos seus direitos e deveres. (ANDEP, 2015)

7.2 ANAC

Também é válido salientar que, embora a ANAC não seja parte na relação de consumo firmada entre o passageiro e a empresa aérea, tampouco faça parte do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor ou órgão de defesa consumerista, tem ela competência para aplicar sanção administrativa à empresa, quando havendo a devida reclamação efetuada pelo consumidor junto à agência reguladora acerca do descumprimento de normas da aviação civil. (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL). Não se trata de uma prática de defesa do consumidor propriamente dita, entretanto, tem um caráter coercitivo, coagindo a empresa aérea a sempre respeitar os direitos dos passageiros.

Ademais, dispõe da Resolução nº 141, de 2010, a qual já foi amplamente discutida alhures, sendo sucintamente definida como as garantias dadas ao consumidor quando houver atraso ou cancelamento de voo, interrupção de serviços e preterição de embarque, trazendo, dentre outros direitos satisfativos ao consumidor, o direito à informação e à assistência material.

Merece destaque o art. 20 desta Resolução, ao informar que “Os deveres e garantias previstos nesta Resolução não afastam a obrigação do transportador de reparar eventuais prejuízos suportados pelo passageiro” (ANAC, 2010). Sendo assim, garante que o gozo dos direitos da presente Resolução não gera impedimento na busca de reparação de danos oriundos de práticas das empresas aéreas que sejam maléficas ao passageiro.

8 A DEFESA DO CONSUMIDOR EM JUÍZO

O abuso contra os direitos dos consumidores, estes enquanto usuários de serviços de transportes aéreos, é constante e crescente. A sua lesividade é deveras, ao ponto de, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, mais especificamente nos Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Natal, duas companhias aéreas de renome no Brasil serem uma das vinte maiores demandadas. São elas a Tam Airlines e Tap Portugal. (COORDENADORIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS E CRIMINAIS, 2015) A informação é dada pela própria Coordenadoria destes Juizados.

Essa série de práticas lesivas aos consumidores gera uma série de irresignações, as quais se tornam litígios e terminam no Poder Judiciário, onde se pugna a reparação dos danos decorrentes das práticas lesivas das companhias aéreas.

Para tanto, deve se observar que, apesar do Judiciário ser um órgão com ausência de *animus*, ou seja, imparcial, em se tratando de direitos consumeristas, há a observação do princípio da vulnerabilidade do consumidor, estatuído no art. 4º, I, do Código de Defesa do Consumidor. Entretanto, o fato de existir a aplicação de tal princípio no julgamento das demandas consumeristas, em nada prejudica o devido processo legal.

Abaixo seguirão, à título de ilustração, julgados atinentes ao direito do consumidor na aviação civil brasileira. Tal ilustração se inicia com três julgados acerca de atrasos de voos, onde alguns são pautados na Resolução nº 141 da Anac como fundamento jurídico. Observe-se:

RECURSO INOMINADO. CONSUMIDOR. TRANSPORTE AÉREO. ATRASO NO VOO INFERIOR A 4 HORAS. ATRASO DE 3H 25MIN QUE ESTÁ DENTRO DO LIMITE RAZOAVELMENTE ESPERADO. OBSERVÂNCIA DA RESOLUÇÃO Nº 141/2010 DA ANAC. AUSÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR DA COMPANHIA AÉREA. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. ENTENDIMENTO DAS TURMAS RECURSAIS CÍVEIS. SENTENÇA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSO DESPROVIDO. (Recurso Cível Nº 71005153275, Primeira Turma Recursal Cível, Turmas Recursais, Relator: Roberto Carvalho Fraga, Julgado em 10/03/2015).

(TJ-RS - Recurso Cível: 71005153275 RS , Relator: Roberto Carvalho Fraga, Data de Julgamento: 10/03/2015, Primeira Turma Recursal Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 13/03/2015)

O caso acima se refere a um voo Brasília-Porto Alegre, onde houve um atraso inferior a quatro horas. Segundo a fundamentação do TJRS, atrasos inferiores ao período de quatro horas não configuram responsabilidade civil, tampouco dever de indenizar da companhia.

CONSUMIDOR. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. CANCELAMENTO DE VOO DOMÉSTICO EM VIRTUDE DE CONDIÇÕES CLIMÁTICAS DESFAVORÁVEIS. FORTUITO INTERNO. RESPONSABILIDADE CIVIL. COMPANHIA AÉREA QUE FORNECEU ALTERNATIVAS AO CONSUMIDOR, DE ACORDO COM A RESOLUÇÃO Nº 141 DA ANAC. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. 1. As ocorrências atmosféricas, como nevoeiros e tempestades, que interrompem o tráfego aéreo, consistem em fortuito interno, eis que, de algum modo, podem ser previstas pela transportadora aérea e inseridas como risco de atividade. 2. O cancelamento de voo, apesar de ser enquadrado como inadimplemento contratual, gerando, portanto, o reembolso do valor pago com a compra das passagens, não pode, automaticamente, ensejar a reparação por dano moral, quando os contratemplos experimentados pela demandante não ultrapassam o plano dos meros dissabores, comuns na rotina de quem necessita utilizar-se do serviço de transporte aéreo, ainda mais quando comprovado que a empresa aérea ofereceu alternativas ao consumidor, em conformidade com o disposto na Resolução nº 141 da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. 3. Da falha na prestação de serviço não decorre, automaticamente, danos extrapatrimoniais, sob pena de se considerar que todo inadimplemento contratual geraria o direito a indenização por danos morais, o que redundaria em verdadeira “indústria do dano moral”. Assim, o cancelamento do voo, apesar de indubitavelmente ter ocasionado diversos dissabores à autora, que viu frustrada a expectativa de chegar ao destino contratado, não gerou danos extrapatrimoniais, uma vez que não foi capaz de irradiar-se para a esfera de sua dignidade, causando-lhe dor e sofrimento aptos a atingir a sua personalidade, transtorno psicológico relevante ou abalo que exceda a normalidade. 4. Apelação não provida.

(TJ-DF - APC: 20140111331793 , Relator: CRUZ MACEDO, Data de Julgamento: 10/06/2015, 4ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 18/06/2015 . Pág.: 207)

Neste caso, em específico, o pedido de dano moral foi negado porque foram oferecidas as alternativas da assistência material ao passageiro, consagradas pela Resolução nº 141 da Anac. Contudo, este as rechaçou. Ademais, o cancelamento do voo, que se deu em virtude de motivo de força maior – embora possa ser constatado com antecedência pela empresa – não configurou dano moral, mas apenas um mero aborrecimento.

APELAÇÃO CÍVEL. TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL. CANCELAMENTO DE VOO. DANO MORAL. Quantum indenizatório arbitrado na sentença a título de dano moral majorado para montante correspondente a dez salários mínimos, para atender às funções esperadas da condenação (reparatória, punitiva e pedagógica) e em observância aos parâmetros adotados por esta Câmara Cível. Juros de mora desde a citação, nos termos do art. 405 do Código Civil, pois o caso versa sobre responsabilidade civil contratual. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70064583990, Décima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Roberto Imperatore de Assis Brasil, Julgado em 30/09/2015).

(TJ-RS - AC: 70064583990 RS , Relator: Luiz Roberto Imperatore de Assis Brasil, Data de Julgamento: 30/09/2015, Décima Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 05/10/2015)

Trazendo uma outra causa, o julgamento acima dispõe sobre o cancelamento de um voo internacional, o qual dispõe de uma fundamentação digna de se conferir, a qual se vislumbra abaixo:

“A insurgência deduzida nas razões recursais se restringe ao valor da verba indenizatória e ao termo inicial dos juros de mora.

No que diz com o valor da indenização em casos como o que ora se examina, destaco que, em suma, a reparação por danos morais possui dupla finalidade, qual seja, reparatória ao lesado e punitiva/pedagógica ao lesante. Sobre o tema, o seguinte ensinamento de Caio Mário da Silva Pereira (*Responsabilidade Civil*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 65):

“O problema de sua reparação deve ser posto em termos de que a reparação do dano moral, a par do caráter punitivo imposto ao agente, tem de assumir sentido compensatório. Sem a noção de equivalência, que é própria da indenização do dano moral, corresponderá à função compensatória pelo que tiver sofrido. Somente assumindo uma concepção desta ordem é que se compreenderá que o direito positivo estabelece o princípio da reparação do dano moral. A isso é de se acrescentar que na reparação do dano moral insere-se uma atitude de solidariedade à vítima.”

(TJ-RS - Apelação Cível : AC 70064583990 RS • Inteiro Teor, 2015)

O caso que será tratado abaixo diz respeito à indenização por danos morais, decorrentes da preterição de embarque, coloquialmente conhecido por *overbooking*. Deve se frisar, nesta demanda em especial que, a preterição não foi o único motivo que ensejou a procedência do pedido autoral. Observe-se:

CONSUMIDOR. CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO REPARATÓRIA DE DANOS. VENDA DE PASSAGENS AÉREAS ALÉM DA CAPACIDADE DA AERONAVE (OVERBOOKING). INDISPONIBILIDADE DA BAGAGEM. TRANSTORNOS DURANTE O VÔO DE REALOCAÇÃO. NÃO DISPONIBILIZAÇÃO DE REFEIÇÃO ESPECIAL AO FILHO DA CONSUMIDORA. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. PRESSUPOSTOS PRESENTES. DANO MORAL. CONFIGURAÇÃO. QUANTUM. OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. ADSTRIÇÃO À NORMATIVA DA EFETIVA EXTENSÃO DO DANO. FUNÇÃO PREVENTIVO-PEDAGÓGICA-REPARADORA-PUNITIVA. DANO MATERIAL. FALTA DE IMPUGNAÇÃO RECURSAL. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. 1. A responsabilidade civil dos fornecedores de serviços, a cujo conceito se insere a empresa de transporte aéreo, é objetiva, fundada no risco da atividade por eles desenvolvida, não se fazendo necessário perquirir acerca da existência de culpa (CDC, arts. 14; CC, arts. 186 e 927). Em tais casos, para a reparação de danos, basta a comprovação do liame de causalidade entre o defeito do serviço e o prejuízo experimentado pelo consumidor. 2. Conforme prova dos autos e ausência de impugnação da parte contrária, a venda de passagens aéreas além da capacidade da aeronave (overbooking), impossibilitando a continuação da viagem da passageira, e o tratamento inadequado a ela conferido evidenciam falha na prestação do serviço contratado com a empresa aérea respectiva, sendo medida imperativa a reparação dos danos causados. 3. O dano moral se relaciona diretamente com os prejuízos ocasionados a direitos da personalidade, cuja violação afeta diretamente a dignidade do indivíduo e constitui motivação suficiente para fundamentar uma ação dessa natureza. 3.1. A impossibilidade de continuação de viagem em função da disponibilização de bilhetes de passagens além da capacidade

da aeronave (overbooking) causa prejuízo à consumidora autora, de natureza in re ipsa, mormente porque outros passageiros, que chegaram posteriormente ao guichê, conseguiram embarcar, não tendo a empresa aérea demonstrado a existência de autorização para a prática dessa preterição (CPC, art. 333, II). 3.2. Ainda que a consumidora tenha sido alocada em hotel até a data do novo embarque, é de se ressaltar que a indisponibilidade de sua bagagem nesse período, por culpa da empresa aérea, causou-lhe aborrecimento, haja vista estar acompanhada de seu filho, que, em razão de quadro de alergia, necessitava de cuidados especiais. 3.3. Devem ser relevados, ainda, os transtornos sofridos durante o voo de realocação, ocasião em que seu filho, sem receber o tratamento especial quanto ao tipo de refeição, veio a adoecer, necessitando, logo após o pouso da aeronave, de tratamento médico, conforme documentação colacionada aos autos, peculiaridades estas que são capazes de violar direitos da personalidade. 4. O valor dos danos morais deve ser arbitrado em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Não se pode olvidar, ainda, da incidência da função preventivo-pedagógica-reparadora-punitiva, para que se previnam novas ocorrências, ensine-se aos sujeitos os cuidados devidos, sob pena de se sujeitarem às penalidades legais, reparação dos danos ao consumidor e punição pelos danos causados. Normativa da efetiva extensão do dano (CC, art. 944). Nesse prisma, é de se manter o valor fixado na sentença, de R\$ 8.000,00 (oito mil reais). 5. Incabível qualquer manifestação desta Corte acerca da condenação em danos materiais da empresa aérea, uma vez que não albergada pelo efeito devolutivo do apelo. 6. Recurso conhecido e desprovido. Sentença mantida.

(TJ-DF - APC: 20140610033570 DF 0003285-26.2014.8.07.0006, Relator: ALFEU MACHADO, Data de Julgamento: 12/11/2014, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 19/11/2014 . Pág.: 318)

Finalizando a análise dos *cases*, traz-se à lume um julgado acerca do direito de arrependimento do consumidor na compra de passagens aéreas pela internet, sendo procedente a pretensão no sentido de defesa ao consumidor, ao consagrar a aplicabilidade do art. 49 do CDC como meio fundamentador da decisão, onde se veda a aplicação de taxas ou multas dentro do prazo da legislação, qual seja, sete dias. Tal decisão pode ser vislumbrada abaixo:

CONSUMIDOR. PASSAGENS AÉREAS. DIREITO DE ARREPENDIMENTO. CLÁUSULA PENAL INAPLICÁVEL. 1. DE ACORDO COM PRECEDENTES DESTA TURMA RECURSAL, "A FACULDADE DE DESISTIR DAS COMPRAS REALIZADAS FORA DO ESTABELECIMENTO DO FORNECEDOR, PREVISTA NO ART. 49 DO CDC, APLICA-SE AOS CONTRATOS DE TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS, FORMALIZADOS ATRAVÉS DA INTERNET, NO SÍTIO ELETRÔNICO DA COMPANHIA. (...) INDEVIDA A COBRANÇA DE MULTA PELO EXERCÍCIO DO DIREITO DE ARREPENDIMENTO NO PRAZO DE REFLEXÃO LEGALMENTE ASSEGURADO AO CONSUMIDOR. (ACÓRDÃO N.767704, 20130111143480ACJ). 2. SE O RECURSO É EXCLUSIVO DA EMPRESA AÉREA, DEVE SER MANTIDA A SENTENÇA QUE REDUZIU A MULTA PARA 5% DO VALOR DAS PASSAGENS. 3. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 4. RECORRENTE CONDENADA A PAGAR AS CUSTAS PROCESSUAIS E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS, ESTES FIXADOS EM 10% DA CONDENAÇÃO. 5. ACÓRDÃO LAVRADO NOS TERMOS DO ART. 46 DA LEI 9099/95.

(TJ-DF - ACJ: 20130610097846 DF 0009784-60.2013.8.07.0006, Relator: EDI MARIA COUTINHO BIZZI, Data de Julgamento: 27/05/2014, 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, Data de Publicação: Publicado no DJE : 05/06/2014 . Pág.: 302)

9 EFETIVIDADE E APLICABILIDADE DAS MEDIDAS DE DEFESA DO CONSUMIDOR ADOTADAS PELO JUIZADO ESPECIAL DO AEROPORTO DE NATAL

Inaugurado em 10 de junho de 2014, o Juizado Especial do Aeroporto de Natal tinha como proposta inicial o seu funcionamento apenas durante o período da Copa de 2014. Entretanto, os resultados positivos alcançados com o advento jurisdicional nas instalações do aeroporto, fez com que se mantivessem as suas atividades, mesmo após o término do evento esportivo.

Muito embora, conforme já observado, o intuito inicial não fosse a continuidade, no que concerne ao funcionamento do Juizado Especial do Aeroporto, já existia anteriormente à realização do evento no Brasil, disposições regulamentares para que houvesse a existência deste. Trata-se do Provimento nº 11, da Corregedoria Nacional de Justiça, o qual “uniformiza os procedimentos pertinentes ao funcionamento de Unidades do Poder Judiciário instaladas em aeroportos brasileiros e o encaminhamento para o juízo competente dos pedidos iniciais nestes formulados” (CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

Tal provimento fora emitido em uma época de caos no sistema aeroportuário brasileiro, conforme se vislumbra no texto em questão, quando a Corregedoria faz o seguinte pronunciamento: “CONSIDERANDO que experiências adotadas com sucesso na crise do transporte aéreo (Acordo de Cooperação Técnica n. 01.012.10.2007)” (CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

Surge, neste desidrato, tal medida da Corregedoria Nacional de Justiça no intuito de amenizar os dissabores sentidos pelos consumidores deste setor, ao facilitar a resolução de seus conflitos, de uma forma simples, prática e, não burocrática, pautando-se nas disposições das Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), Lei 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais) e Resolução nº 141/2010 da Anac. Tais dissabores são ratificados no corpo do próprio Provimento, quando se realiza a seguinte afirmação: “CONSIDERANDO o crescente volume de informações sobre dificuldades enfrentadas por consumidores dos serviços prestados por empresas de transporte aéreo;” (CORREGEDORIA NACIONAL DE

JUSTIÇA, 2010). Ademais, deve ser observado o papel da justiça enquanto garantidora da paz social.

Diante disto, surge, em julho de 2010, o início das atividades de Juizados Especiais em aeroportos brasileiros, face ao Provimento nº 11 da Corregedoria Nacional de Justiça, dispondo atualmente, de cerca de sete unidades espalhadas pelos aeroportos brasileiros, onde se destacam os dos aeroportos de Congonhas e Guarulhos (São Paulo), Galeão (Rio de Janeiro). (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015)



Figura: Fotografia tirada no Aeroporto Int. do Rio de Janeiro (Galeão), durante pesquisa de campo, realizada em janeiro de 2015, demonstrando a existência de Juizado Especial no Aeroporto do Galeão.

Diante de todos os fatos explanados acima,

“O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, como garantidor da paz social, teve a iniciativa de buscar a solução de conflitos que envolva o transporte aéreo de forma mais rápida e efetiva possível, disponibilizando um trabalho essencial à sociedade, qual seja, o Juizado do Aeroporto” (COORDENADORIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS E CRIMINAIS, 2015).

Também merece destaque a pretensão do consumidor ao procurar o Juizado do Aeroporto, a qual pode ser traduzida da seguinte maneira:

“É certo que ao buscar a prestação da tutela jurisdicional o cidadão pretende que tenha disponível a presença do Estado para que seja solapada a ameaça empregada contra o seu direito. Portanto, é esperado que a tutela jurisdicional prestada pelo Estado produza efeitos no plano fático, o que se traduz na efetividade da tutela jurisdicional.

Notadamente para que haja efetividade, não basta que seja assegurado o acesso à Justiça ou facilitado seu acesso, mas que a resolução seja útil e apta a produzir efeitos práticos na vida social dentro de um prazo razoável. Isso é o que vem fazendo a unidade do Juizado Especial localizada no Aeroporto Aluizio Alves.” (COORDENADORIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS E CRIMINAIS, 2015)

De acordo com entrevista realizada com a Coordenadora do Juizado Especial do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, Sra. Maria Amélia Chaves, em 10 de novembro de 2015, durante pesquisa de campo, o Juizado Especial do Aeroporto realiza atividades distintas daquelas costumeiramente atribuídas aos demais órgãos regidos pela Lei 9.099/1995. Nos aeroportos, em específico, o Juizado tem um caráter corretivo, bem como inibidor de transgressão às normas elencadas na Resolução nº 141 da Anac¹⁵, pois “a presença do órgão nas instalações do Aeroporto coage, de certa forma, as empresas aéreas, bem como garante a máxima efetividade das disposições da Resolução nº 141 da Anac, uma vez que, se perfaz como um órgão de defesa do consumidor dentro do próprio aeroporto, obrigando a companhia aérea a trabalhar dentro dos padrões, pois, caso esta lesione direito do passageiro, deverá repará-lo, caso haja protocolo de ocorrência no Juizado, e haja consequente conciliação entre as partes”, frisou a Coordenadora do órgão.

Desta forma, o atendimento realizado no Juizado Especial do Aeroporto de Natal, assim como nos dos demais aeroportos brasileiros que alberguem o órgão, se perfaz gratuitamente, objetivando solucionar questões que não ultrapassem o limite de 20 (vinte) salários mínimos e, dispensando a presença de advogado, havendo a realização de conciliações que versem, sobretudo, acerca das disposições da Resolução nº 141 da Anac, quais sejam: atraso ou cancelamento de voos, furto ou extravio de bagagem, preterição passageiros, questões que envolvam danos morais, assim como demais casos eventuais. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

Não obstante citados os motivos que geram as demandas no Juizado do Aeroporto de Natal, lá o atendimento se perfaz de duas formas: por meio da educação do consumidor, através de mera orientação aos passageiros de direitos e deveres acerca de transportes aéreos – o que não exclui a imparcialidade deste órgão, embora a sua função seja a defesa do

¹⁵ Tal resolução, conforme já observado anteriormente, “dispõe sobre das Condições de Transportes aplicáveis aos atrasos e cancelamentos de voos e às hipóteses de preterição de passageiros e dá outras providências” (ANAC, 2010).

consumidor – e, o registro da ocorrência formalmente, a qual é reduzida a termo, e se convida o preposto da empresa aérea para participar da audiência de conciliação, a qual se realiza nas instalações do próprio aeroporto.

Embora seja esta a prática padrão adotada por todos os juizados de aeroportos brasileiros, salutar inovação foi realizada em Natal, aumentando o alcance da defesa dos interesses e satisfação dos consumidores, bem como a celeridade processual. Trata-se de parcerias realizadas entre a Coordenadoria do Juizado Especial do Aeroporto com os departamentos jurídicos das empresas aéreas que realizam atividades regulares em Natal, as quais tiveram início em julho de 2015, trazendo uma série de vantagens, da qual se destaca, conforme assevera a Coordenadora, Sra. Maria Amélia Chaves, se tornou possível a reparação dos danos morais pleiteados pelos passageiros, através de um processo simplificado, vez que “tais reparações são realizadas mediante acordos extrajudiciais, a partir de notificações extrajudiciais que este juizado remete às companhias aéreas” (JUIZADO ESPECIAL DO AEROPORTO, 2015)

Em sendo assim, o trâmite continua sendo o mesmo. O passageiro se dirige às instalações do Juizado do Aeroporto, onde se convoca o preposto da empresa aérea, para que se realize a audiência de conciliação e, possivelmente se logre êxito, com a feitura do acordo, o qual é homologado por um juiz da competência de São Gonçalo do Amarante (devido à competência territorial), observando-se assim a falta de infraestrutura ofertada no Juizado do Aeroporto, para que sejam redistribuídos os processos ao Juizado Especial comum da comarca de domicílio do passageiro. Justamente por esta falta de infraestrutura, quando não se logra êxito na conciliação, o termo é arquivado, cabendo ao passageiro movimentar o Judiciário na busca pela defesa de seus direitos consumeristas.

Entrementes, o grande problema da satisfação das lesões consumeristas que paravam no Juizado do Aeroporto era o fato das empresas não disporem, na base¹⁶, de prepostos habilitados para participarem da audiência de conciliação ou, não terem esta autonomia para realizarem acordos. Diante disto, em conjunto com as companhias aéreas foi elaborado um formulário, o qual é reduzido a termo e, enviado ao departamento jurídico da companhia aérea, buscando um tratamento, no sentido de reparar os danos dos passageiros que ali buscam uma solução não litigiosa para o seu conflito.

¹⁶ Leia-se: no aeroporto onde a demanda está sendo tratada. No caso em tela, a base é o Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante.

Feito isto, havendo proposta da empresa em solucionar a demanda na esfera extrajudicial, o Juizado do Aeroporto envia a oferta realizada pela companhia aérea ao passageiro e, havendo o aceite, estes são comunicados para comparecer pessoalmente ao Juizado do Aeroporto, onde se realiza uma nova audiência, para firmar o acordo extrajudicial. Esta nova medida adotada pelo Juizado, além de garantir uma considerável celeridade processual e satisfação de ambos os litigantes, busca, sobretudo, não deixar o consumidor, no caso, o passageiro, desamparado em nenhuma hipótese.

Em ato contínuo, afirma a Coordenadora do Juizado do Aeroporto que a maioria dos acordos não realizados decorrem da prática do *no show*, quando o passageiro chega atrasado ao aeroporto, não podendo realizar o check-in e embarcar. Nesta situação, não há acordo porque a pontualidade se perfaz como um dever do consumidor, em se tratando de transporte aéreo, não havendo, portanto, motivos que ensejem ao pagamento de indenizações ao passageiro pela companhia aérea.

Os benefícios destes acordos podem ser vislumbrados no quadro abaixo, disponibilizado pela Coordenadoria do Juizado Especial do Aeroporto de Natal, o qual demonstra a produtividade do Juizado do Aeroporto, em Natal, no que concerne à realização de acordos extrajudiciais e conciliações. A partir do quadro, observa-se a efetividade das medidas adotadas pelo órgão, bem como a sua funcionalidade, onde nos meses de alta estação, o percentual de acordos chega aos 90% (noventa por cento). Também resta claro o benefício advindo com os acordos extrajudiciais realizados após as parcerias realizadas com as companhias aéreas, com o percentual positivo girando em torno de 75 (setenta e cinco) a 90% (noventa por cento).

QUADRO ESTATÍSTICO DOS JUIZADOS DO AEROPORTO										
Ano	Mês	Nº Atendimentos	Nº de acordos extrajudiciais (c/ o jurídico)	Nº total de audiências (processuais)	Nº de audiências com acordo	Percentual dos acordos	Valor dos acordos	Nº de atendimentos de infância e Juventude	total de acordos	Fatos relevantes a registrar
2014	6	15	*	9	6	66,67%	R\$ 9.870,00	26		10/06 A 30/06
2014	7	32	*	31	28	90,32%	R\$ 29.137,00	25		01/07 A 31/07
2014	8	48	*	19	12	63,16%	R\$ 16.000,00	7		01/08 A 31/08
2014	9	67	*	37	27	72,97%	R\$ 67.490,00	7		01/09 A 20/09
2014	10	0	*	*	*	*	*	*		FECHADO
2014	11	42	*	19	9	47,37%	R\$ 20.152,00	0		07/11 A 30/11 - REINICIO
2014	12	87	*	66	38	57,58%	R\$ 153.024,00	21		01/12 a 31/12
Subtotal		291		181	120	66,30%	R\$ 295.673,00	86		
2015	1	64	*	24	6	25,00%	R\$ 4.843,00	29		02/01 a 31/01
2015	2	32	*	16	6	37,50%	R\$ 6.303,00	5		01/02/ a 28/02
2015	3	42	*	17	15	88,24%	R\$ 8.542,00	5		01/03 A 31/03
2015	4	52		23	19	82,60%		7		01/04/30/04
2015	5	48		21	16	76,19%		7		01/05 a 31/05
2015	6	35		21	13	61,90%		32		01/06 a 30/06
2015	7	69	12	23	17	74,00%	R\$ 15.300,00	25	29	remetidas 16 Rec. ao juridico
2015	8	46	6	16	13	81,00%	R\$ 14.200,00	6	19	Remetidas 08 Rec. ao juridico
2015	9	46	6	21	19	90,00%	R\$ 16.700,00	7	25	Remetidas 26 Rec. ao juridico
Subtotal		434	24	182	124	47,37%	R\$ 19.688,00	39	148	
TOTAL		725	*	363		60,97%	R\$ 315.361,00	125	148	

Figura: Quadro Estatístico demonstrando a produtividade do Juizado Especial do Aeroporto de Natal, desde o início de suas atividades. Relatório emitido em 26/10/2015.

Tamanha produtividade demonstra a eficácia e efetividade do trabalho desenvolvido no Juizado do Aeroporto de Natal, o qual trabalha sob um regime de plantão e, dispõe de um caráter específico, qual seja, a defesa do consumidor de forma extrajudicial, satisfazendo os interesses deste, ao mesmo tempo em que reduz a quantidade de demandas que seriam levadas ao Poder Judiciário, por meio de medidas alternativas de solução de conflitos.

10 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, observa-se que a criação de um órgão público, na aviação civil brasileira, com caráter regulador, se deu em 1932, na Era Vargas criado no intuito de garantir o equilíbrio econômico nacional, havendo uma regulação em quase todos os setores estatais presentes à época, pois o liberalismo exacerbado já tinha demonstrado os seus efeitos, como ocorreu com a Queda da Bolsa de Nova York.

Fazendo uma análise mais elaborada dos capítulos referentes à evolução histórica, se extrai que a regulação do setor é necessária para o seu bom desempenho e para que se garanta a efetivação dos direitos consumeristas, posto que a ordem econômica e tais direitos andam, no ordenamento jurídico brasileiro, de mãos dadas, havendo, inclusive, previsão constitucional para isto (CF, art. 170, V). A evolução histórica demonstra o quão desastroso é uma economia excessivamente liberal, assim como aquela demasiadamente regulada, pois o sistema sempre acaba entrando em colapso. As crises vividas na aviação civil brasileira servem de exemplo de quão maléfico pode ser a defesa de uma bandeira sem que haja um equilíbrio entre liberalismo e regulação. Portanto, é este o motivo para que hodiernamente haja, ao mesmo tempo, um órgão regulador do setor (a Anac) e, uma política de flexibilidade tarifária.

Conclui-se que a abertura do mercado aéreo brasileiro decorre dos avanços sociais alcançados nas últimas duas décadas, decorrentes do crescimento da economia do país, bem como pela concorrência existente no setor, o que faz as empresas estarem em constante disputa, beneficiando sempre o consumidor.

Acerca da Anac, é válido observar que, embora economia e direitos consumeristas andem lado a lado, conforme citação realizada alhures, a agência reguladora em questão demonstra um certo desinteresse pela defesa do consumidor na seara da aviação civil, atendo-se à questões de cunho técnico ou operacional, ficando os direitos dos destinatários finais dos serviços da Anac em segundo plano ou até mesmo lesados.

A falta de interesse nas questões consumeristas pode ser observada no nascedouro da agência, na Lei 11.182/2005, a qual tem a competência disposta no art. 8º. Este texto legal,

por sua vez, é repleto de incisos que compõe a competência da Anac. Entretanto, nenhum deles abarca os direitos consumeristas. Conclui-se então que o fato de existirem tantas demandas judiciais contra empresas aéreas, onde se requer reparação de danos civis, é justamente advinda deste fato: a falta de interesse do órgão maior em observar e defender o direito fundamental do consumo.

Em sendo assim, diante do quadro ora posto, existe uma única Resolução da Anac responsável pela defesa dos interesses consumeristas: a nº 141, de 2010. Entrementes, apesar da sua maestria e importância, esta se demonstra insuficiente para sanear todos os desrespeitos praticados contra o consumidor dentro dos aeroportos, havendo, para tanto, a aplicação subsidiária de normas do CDC e Código Civil.

Mas, ainda com a aplicação subsidiária de outros diplomas legais, é necessária uma defesa mais expressiva de tais direitos. A partir daí, surge a figura dos órgãos de defesa do consumidor, os quais trabalham sempre no intuito de fiscalizar a efetivação dos direitos do consumidor e, na maioria das vezes, dependendo da competência do órgão, há a realização de fiscalização ostensiva, chegando a existir a aplicação de sanções administrativas, como é o caso do Procon. Entretanto, restando insuficiente a ajuda obtida por meio destes órgãos de defesa, não resta outra alternativa, senão o ajuizamento de demandas litigiosas no Poder Judiciário.

Por fim, com a pesquisa de campo realizada no Juizado Especial do Aeroporto de Natal, constata-se que a conciliação e a resolução de conflitos de forma extrajudicial têm eficácia, além de atender as metas do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, pois desafoga o Judiciário com demandas que não deveriam estar ali, além de não deixar o passageiro – consumidor da relação da temática – desamparado, buscando sempre a defesa dos interesses deste.

Neste desidrato, a produção acadêmica em cheque atendeu aos objetivos postulados em sua introdução, analisando de maneira crítica todos os pontos deste trabalho, esmiuçando todas as suas especificidades, no intuito de levar ao conhecimento daqueles que se interessem pelo tema, todos os seus direitos consumeristas, em se tratando de transporte aéreo civil, e como a regulação da economia pode influenciá-los.

11 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Anuário do Transporte Aéreo: Dados Estatísticos e Econômicos de 2012**. ANAC. Brasília. 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. A ANAC. **ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil**. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/Area.aspx?ttCD_CHAVE=7>. Acesso em: 16 Setembro 2015.

ANAC. Resolução nº 141, de 9 de março de 2010. **ANAC**, 2010. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/resolucao/2010/ra2010-0141.pdf>>. Acesso em: 11 Novembro 2015.

ANAC. Resolução nº 218, de 28 de fevereiro de 2012. **ANAC**, 2012. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/aud15_2011/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20-%20atrasos%20e%20cancelamentos.pdf>. Acesso em: 11 Novembro 2015.

ANAC. Resoluções. **ANAC**, 2015. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/resolucao2015.asp>>. Acesso em: 11 Novembro 2015.

ANDEP. Associação Nacional em Defesa dos Direitos dos Passageiros do Transporte Aéreo. **Associação Nacional em Defesa dos Direitos dos Passageiros do Transporte Aéreo**, 2015. Disponível em: <<http://www.andep.com.br/Content/QuemSomos.asp>>. Acesso em: 12 Novembro 2015.

ANDEP. O que faz a ANDEP? **Associação Nacional em Defesa dos Direitos dos Passageiros do Transporte Aéreo**, 2015. Disponível em: <<http://www.andep.com.br/Content/OQueFazemos.asp>>. Acesso em: 12 Novembro 2015.

ANDEP. Quais são os direitos e deveres do passageiro? **Associação Nacional em Defesa dos Direitos dos Passageiros do Transporte Aéreo**, 2015. Disponível em: <<http://www.andep.com.br/Content/DireitoseDeveresdoConsumidor.asp>>. Acesso em: 12 Novembro 2015.

ANDRADE, S. C. Direito dos Passageiros Aéreos. **Biblioteca Digital do Senado Federal**, 2015. Disponível em:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243162/direitos_passageiros_aereos_.pdf?sequence=4>. Acesso em: 12 Novembro 2015.

ASSESSORIA DE SEGURANÇA OPERACIONAL DO CONTROLE DO ESPAÇO AÉREO. Histórico. **Assessoria de Segurança Operacional do Controle do Espaço Aéreo**. Disponível em: <http://www.asoce.aer.mil.br/?page_id=8>. Acesso em: 25 Outubro 2015.

BALLARINI, P. Jean Mermoz. **Aérostories**, 1999. Disponível em: <<http://aerostories.free.fr/pilotes/france/mermoz/>>. Acesso em: 10 set. 2015.

BENJAMIN, A. H. D. V. E. O transporte aéreo brasileiro e o Código de Defesa do Consumidor. **Revista Brasileira de Direito Aeroespacial**, 2015. Disponível em: <<http://www.sbda.org.br/revista/Anterior/1666.htm>>. Acesso em: 12 Novembro 2015.

BESSA, L. R. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. In: BENJAMIN, A. H. V.; MARQUES, C. L.; BESSA, L. R. **Manual de Direito do Consumidor**. 5ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. Cap. XII.

BOLZAN, F. **Direito do Consumidor Esquematizado**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Juizados nos Aeroportos. **Conselho Nacional de Justiça**, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/juizados-nos-aeroportos>>. Acesso em: 11 Novembro 2015.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 04 Novembro 2015.

CONSUMIDOR. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC. **Consumidor**, 2015. Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/principal/sndc>>. Acesso em: 05 Novembro 2015.

COORDENADORIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS E CRIMINAIS. **Relatório do Juizado do Aeroporto**. Poder Judiciário do Rio Grande do Norte. Natal. 2015.

CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 11**. Corregedoria Nacional de Justiça. Brasília. 2010.

EFING, A. C. **Agências reguladoras e a proteção do consumidor brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2009.

ESTADÃO. A crise dos aeroportos. **Estadão**, 2010. Disponível em: <<http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,a-crise-dos-aeroportos-imp-,562556>>. Acesso em: 11 Novembro 2015.

FAJER, M. **Sistemas de investigação dos acidentes aeronáuticos da aviação geral - uma análise comparativa**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

FARIA, H. F. D. A proteção do consumidor como direito fundamental em tempos de globalização. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 4, 2008. ISSN 1982-0496.

FARIA, H. F. D. A defesa do consumidor como princípio constitucional. **Derecho y Cambio Social**, 2015. Disponível em: <<http://www.derechocambiosocial.com/revista009/defesa%20do%20consumidor.htm>>. Acesso em: 04 Novembro 2015.

FARIA, L. A. G. D. Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC. In: FREITAS, V. P. D.; SILVA, F. Q. D. **Agências Reguladoras no Direito Brasileiro: Teoria e Prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Cap. 6.

FERNANDES, K. O papel do Procon e sua importância na garantia do equilíbrio nas relações de consumo. **Kleber Fernandes**, 2015. Disponível em: <<http://www.kleberfernandes.adv.br/o-papel-do-procon-e-sua-importancia-na-garantia-do-equilibrio-nas-relacoes-de-consumo/>>. Acesso em: 12 Novembro 2015.

FUNDAÇÃO PROCON SP. Direitos do Consumidor nos Aeroportos. **Prefeitura de Sumaré**, 2015. Disponível em: <<http://www.sumare.sp.gov.br/procon/DireitosConsumidorAeroportos-ImagesOrig.pdf>>. Acesso em: 12 Novembro 2015.

FUNDAÇÃO PROCON SP. No Brasil. **Fundação PROCON SP**, 2015. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/texto.asp?id=1146>>. Acesso em: 04 Novembro 2015.

GOL LINHAS AÉREAS INTELIGENTES. No Show. **Gol Linhas Aéreas Inteligentes**, 2015. Disponível em: <<http://www.voegol.com.br/pt-br/viaje-sem-duvidas/viaje/antes-de-embarcar/Paginas/no-show.aspx>>. Acesso em: 12 Novembro 2015.

GRINOVER, A. P. Das ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos. In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K.; JÚNIOR, N. N. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentados pelos autores do anteprojeto**. 10^a. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. II, 2011. Cap. III.

IPEA. História - Bretton Woods. **IPEA**, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2247:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 27 Setembro 2015.

JUIZADO ESPECIAL DO AEROPORTO. **Relatório Estatístico 2015**. Juizado Especial do Aeroporto de Natal. São Gonçalo do Amarante. 2015.

LATAM AIRLINES GROUP. Sobre a LATAM. **LATAM**, 2015. Disponível em: <<http://www.latamairlinesgroup.net/phoenix.zhtml?c=251290&p=irol-homeProfile2>>. Acesso em: 16 Setembro 2015.

LEI nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Palácio do Planalto**, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 12 Novembro 2015.

MALAGUTTI, A. O. **Evolução da Aviação Civil, no Brasil**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2001.

MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA. Portaria nº 243/GC5, de 13 de março de 2003. **Anac**, 2003. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/portarias/port243GC5.pdf>>. Acesso em: 16 Setembro 2015.

NATIONAL CONSUMERS LEAGUE. HISTORY: A Look Back on 100+ Years of Advocacy. **National Consumers League**, 2015. Disponível em: <<http://www.nclnet.org/history>>. Acesso em: 04 Novembro 2015.

PASSOS, L. G. N. **Liberalização dos serviços da aviação civil internacional no Brasil**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

PEDRON, F. Q.; CAFFARETE, V. M. Da evolução histórica do direito do consumidor. **Faculdade Mineira de Direito Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais**, 2015.

Disponível em:
 <http://www.fmd.pucminas.br/Publicacoes/Publicacoes_Discente/DA%20EVOLU%C7%C3O%20HIST%D3RICA%20DO%20DIREITO%20DO%20CONSUMIDOR.htm>. Acesso em: 04 Novembro 2015.

SILVA, F. Q. D. Agências Reguladoras: um modelo em constante aperfeiçoamento. In: FREITAS, V. P. D.; SILVA, F. Q. D. **Agências Reguladoras no Direito Brasileiro: Teoria e Prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Cap. 1.

SILVA, O. V. D.; SANTOS, R. C. D. Histórico dos órgãos de regulamentação da aviação civil brasileira: DAC, CONAC, ANAC E INFRAERO. **Revista Eletrônica Científica de Turismo**, Garça, n. 10, Janeiro 2009. ISSN 1806-9169.

SIMÕES, A. F. **O transporte aéreo brasileiro no contexto de mudanças climáticas globais: emissões de CO2 e alternativas de mitigações**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

SOARES, F. L. Direito do Consumidor: noções básicas e sua aplicação ao turismo. In: MARTINEZ, R. C.; GARCIA, J. A. **Direito e Turismo**. São Paulo: Saraiva, 2014. Cap. 4, p. 309-323.

SOUZA, M. D. A. **A política legislativa do Consumidor no Direito Comparado**. Belo Horizonte: Edições Ciência Jurídica, 1996.

TJ-RS - Apelação Cível : AC 70064583990 RS • Inteiro Teor. **JusBrasil**, 2015. Disponível em: <<http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/239865262/apelacao-civel-ac-70064583990-rs/inteiro-teor-239865276>>. Acesso em: 12 Novembro 2015.