



17126636



08012.000057/2022-03



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor
Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

NOTA TÉCNICA Nº 7/2022/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.000057/2022-03

INTERESSADO: Monitoramento do setor aéreo

INTRODUÇÃO

1. Em fevereiro de 2021, a Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado elaborou a Nota Técnica nº 5/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (SEI 13845233) com o objetivo avaliar a conduta das companhias aéreas durante a pandemia de COVID-19, especialmente em relação às medidas emergenciais adotadas pelo Governo Federal e às legislações específicas criadas para amenizar o impacto da pandemia no setor aéreo^[1]. Foram utilizados como subsídios as manifestações das empresas notificadas à época e os dados de reclamações no [consumidor.gov.br](https://www.consumidor.gov.br)^[2] para identificar indícios de práticas abusivas e pontos de melhoria regulatórias e das empresas.

2. Na Nota Técnica nº 5/2021/CGEMM, concluiu-se que, apesar do aumento exponencial de reclamações contra as cias aéreas, após a edição das normas houve um assentamento da quantidade, mostrando que as medidas emergenciais tiveram efeito positivo. Porém, o patamar de reclamações nunca voltou ao nível de antes da pandemia, mesmo com atividade menor no setor. Outro agravante apontado foi que problemas que deveriam ser resolvidos com as medidas emergenciais estavam entre os mais demandados. Além disso, concluiu-se que os canais de atendimento das empresas não estavam sendo suficientes para suprir toda a demanda que foi causada pela pandemia e que as informações encontradas nos *sites* das empresas não foram eficazes para que o consumidor pudesse resolver suas questões sozinho.

3. Diante disso, foi recomendado que as empresas do setor melhorassem a qualidade das informações prestadas aos consumidores a respeito das novas regras de remarcação e cancelamento de voo. Também foi recomendado às empresas:

- i. investir em técnicas de “*visual law*” e aplicação de metodologia “*design thinking*” para descomplicar a linguagem jurídica dos documentos;
- ii. disponibilizar as informações sobre as mudanças regulatórias em local de fácil acesso, bem como criar mecanismos para que possibilitassem a alteração de bilhetes diretamente pelo site ou aplicativo, de maneira independente e sem a necessidade de contato telefônico e;
- iii. melhorar o atendimento nos seus próprios canais.

4. A nota técnica foi também enviada à Coordenação Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas (CGCTSA), pois o grande número de reclamações poderia indicar uma transgressão à legislação consumerista.

5. Após a publicação da Nota Técnica 5/2021/CGEMM, houve a prorrogação das regras emergenciais por mais uma vez, com a conversão da Medida Provisória nº 1.024, de 2020, na Lei nº

14.174, de 17 de junho de 2021. O prazo que, inicialmente, seria até o final de 2020, passou a ser até o dia 31 de dezembro de 2021.

6. Mesmo com o aumento dos casos de contaminação por covid-19 no mês de janeiro de 2022, não houve nova prorrogação das regras emergenciais. Portanto, desde 1º de janeiro, a Resolução ANAC nº 400, de 2016, volta a ser totalmente aplicada nos casos de remarcação e cancelamentos de voos.

7. Terminado o período em que as regras emergenciais estavam vigentes, faz-se importante avaliar novamente a conduta das empresas durante a pandemia. Tendo em vista que já foi feita análise prévia na Nota Técnica nº 5/2021/CGEMM, o presente estudo técnico irá verificar o comportamento das empresas, principalmente no ano de 2021 e no início de 2022, avaliando a evolução dos dados no consumidor.gov.br e se foram adotadas as recomendações desta Secretaria.

8. Também serão consideradas nesta análise (i) as respostas das empresas quando notificadas pela Coordenação Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas (CGCTSA) no decorrer dos processos administrativos iniciados a partir da avaliação da Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado (CGEMM) em 2020; (ii) as respostas das empresas quando notificadas a respeito dos cancelamentos de voos em janeiro de 2022; e (iii) as notas técnicas elaboradas na Coordenação Geral do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (CGSINDEC), nas quais são analisadas, individualmente, a conduta das empresas conforme os dados do consumidor.gov.br.

LEGISLAÇÃO VIGENTE

9. Conforme discussão presente na Nota Técnica nº 5/2021/CGEMM, as regras emergenciais foram adotadas para evitar o colapso do setor aéreo, tendo como objetivo a harmonização das relações de consumo. Como não havia previsão na regulação, nem no Código de Defesa do Consumidor (CDC), de um evento de força maior que obrigasse o cancelamento dos voos, nem por vontade do consumidor, nem do fornecedor, seria inevitável a judicialização dos conflitos.

10. Nesse contexto indesejado, a quantidade de ações judiciais seria expressiva. Mesmo que o Judiciário conseguisse decidir sobre todos os casos, o tempo necessário seria significativo, e o custo poderia ser alocado de maneira não eficiente e de forma excessiva sobre determinados atores, com potencial de levar ao colapso do setor ou de exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva. Além disso, levaria bastante tempo para consolidação da jurisprudência e, antes disso, poderia haver considerável diversidade no teor das decisões.

11. A legislação que será considerada para análise será a Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020. Seu texto original foi alterado pela Medida Provisória nº 1.024, de 31 de dezembro de 2020, e pela Lei nº 14.174, de 17 de junho de 2021. As mudanças foram, em grande parte, sobre o prazo de vigência das regras emergenciais. O art. 3º é o que abrange a discussão desta nota técnica, a saber:

“Art. 3º O reembolso do valor da passagem aérea devido ao consumidor por cancelamento de voo no período compreendido entre 19 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021 será realizado pelo transportador no prazo de 12 (doze) meses, contado da data do voo cancelado, observadas a atualização monetária calculada com base no INPC e, quando cabível, a prestação de assistência material, nos termos da regulamentação vigente. [\(Redação dada pela Lei nº 14.174, de 2021\)](#).”

*§ 1º Em substituição ao reembolso na forma prevista no **caput** deste artigo, poderá ser concedida ao consumidor a opção de receber crédito de valor maior ou igual ao da passagem aérea, a ser utilizado, em nome próprio ou de terceiro, para a aquisição de produtos ou serviços oferecidos pelo transportador, em até 18 (dezoito) meses, contados de seu recebimento.*

§ 2º Se houver cancelamento de voo, o transportador deve oferecer ao consumidor, sempre que possível, como alternativa ao reembolso, as opções de reacomodação em outro voo, próprio ou de terceiro, e de remarcação da passagem aérea, sem ônus, mantidas as condições aplicáveis ao serviço contratado.

§ 3º O consumidor que desistir de voo com data de início no período entre 19 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2021 poderá optar por receber reembolso, na forma e no prazo previstos no caput deste artigo, sujeito ao pagamento de eventuais penalidades contratuais, ou por obter crédito, perante o transportador, de valor correspondente ao da passagem aérea, sem incidência de quaisquer penalidades contratuais, o qual poderá ser utilizado na forma do § 1º deste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 14.174, de 2021\)](#).

§ 4º O crédito a que se referem os §§ 1º e 3º deste artigo deverá ser concedido no prazo máximo de 7 (sete) dias, contado de sua solicitação pelo passageiro.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se também às hipóteses de atraso e de interrupção previstas nos [arts. 230 e 231 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986](#).

§ 6º O disposto no § 3º deste artigo não se aplica ao consumidor que desistir da passagem aérea adquirida com antecedência igual ou superior a 7 (sete) dias em relação à data de embarque, desde que o faça no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, contado do recebimento do comprovante de aquisição do bilhete de passagem, caso em que prevalecerá o disposto nas condições gerais aplicáveis ao transporte aéreo regular de passageiros, doméstico e internacional, estabelecidas em ato normativo da autoridade de aviação civil.

§ 7º O direito ao reembolso, ao crédito, à acomodação ou à remarcação do voo previsto neste artigo independe do meio de pagamento utilizado para a compra da passagem, que pode ter sido efetuada em pecúnia, crédito, pontos ou milhas, e o reembolso, o crédito, a acomodação ou a remarcação do voo são negociados entre consumidor e transportador nos termos deste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 14.174, de 2021\)](#).

§ 8º Em caso de cancelamento do voo, o transportador, por solicitação do consumidor, deve adotar as providências necessárias perante a instituição emissora do cartão de crédito ou de outros instrumentos de pagamento utilizados para aquisição do bilhete de passagem, com vistas à imediata interrupção da cobrança de eventuais parcelas que ainda não tenham sido debitadas, sem prejuízo da restituição de valores já pagos, na forma do **caput** e do § 1º deste artigo.”

12. Como pode ser observado, as regras foram criadas para reduzir o incentivo do consumidor a pedir o reembolso e, em vez disso, incentivá-lo a solicitar remarcação do voo ou crédito para uso futuro. Caso optasse pelo reembolso, poderia ter de pagar multa prevista em contrato e receberia o valor em prazo de até 12 meses. Como opção, ele poderia remarcar o voo ou ficar com o valor total em crédito, sem a incidência de nenhuma multa. Ou seja, o incentivo dado foi a possibilidade de remarcar qualquer voo, com data de início até o dia 31 de dezembro de 2021, sem multa, ou utilizar os créditos em outros voos, em até 18 meses.

13. Em resposta às notificações da Senacon, a LATAM informou que os consumidores que optassem por remarcar o seus bilhetes sem a emissão de "voucher", em voos adquiridos a partir do dia 12/07/2021, poderiam remarcar somente se a tarifa adquirida permitisse. Importante destacar que o direito de remarcação ou de obtenção do crédito pelo consumidor sem a incidência de multa contratual não está relacionada à data de compra do bilhete, mas sim à data de início do voo, que pode ser até o dia 31/12/2021, como reza o parágrafo 3º do art. 3º. As eventuais penalidades contratuais estão relacionadas somente aos casos de escolha do consumidor pelo reembolso.

DADOS DO CONSUMIDOR.GOV.BR

14. Passamos agora a analisar os dados do consumidor.gov.br referentes à evolução da quantidade de reclamações do segmento de Transporte Aéreo nos anos de 2019 a 2021, nas tabelas abaixo:

Ano	2019	2020	2021

Ano	2019	2020	2021
Total	47.674	65.503	101.661
Crescimento	-	37%	55%

15. Podemos perceber que a quantidade total de reclamações mais do que dobrou de 2019 para 2021, mostrando um crescimento de 113%. O crescimento por ano teve maior ímpeto de 2020 para 2021, com 55% de aumento, sendo que o ano anterior apresentou 37% em relação a 2019.

16. Somente o fator de crescimento já demonstra que o setor vem passando por um momento delicado na relação com os seus consumidores. O esperado era que o ano de 2020 recebesse o maior impacto de reclamações, pois foi quando a pandemia teve início e, em alguns meses, até 95% dos voos foram cancelados. No entanto, observamos um crescimento ainda maior no ano seguinte.

17. Isso chama a atenção justamente porque dentre os segmentos mais demandados, o segundo que mais cresceu foi o de Transporte Aéreo, atrás apenas de Empresas de Pagamento Eletrônico (62,7%), que foi o 5º segmento mais demandado e teve o maior crescimento entre eles^[3]. O número total de reclamações no *site* cresceu 53% em 2020 e 20% em 2021. Portanto, o crescimento de mais de 50% no segmento em 2021 mostra que o setor continuou numa crescente forte de reclamações de consumidores, mesmo com as medidas emergenciais.

18. Sabemos que não basta observar o crescimento das reclamações para afirmar que a legislação foi insuficiente, tanto é que, até o final de 2020, os números já estavam estabilizando. A partir de janeiro de 2021, inicia-se um novo ciclo de alta nas reclamações. Há de se descontar, também, o crescimento natural do *site* (como informado, 53% em 2020 e 20% em 2021). Quando observamos os diferentes tipos de problemas reclamados pelos consumidores sobre o setor aéreo, podemos entender melhor o cenário:

Problemas	2019	2020	2021	Total
Dificuldade / atraso na devolução de valores pagos / reembolso / retenção de valores	5.160	12.187	26.407	43.754
Cancelamento de voo	7.393	9.160	11.270	27.823
SAC - Demanda não resolvida / não respondida / respondida após o prazo	3.016	4.179	7.529	14.724
Cobrança indevida / abusiva para alterar ou cancelar o contrato	3.865	5.437	4.671	13.973

Problemas	2019	2020	2021	Total
Oferta não cumprida / serviço não fornecido/ venda enganosa / publicidade enganosa	3.992	3.882	5.902	13.776
Dificuldade / demora para alterar o contrato de serviço (alteração de voo)	1.371	3.852	6.087	11.310
Dificuldade de contato / acesso a outros canais (exceto SAC)	852	2.545	5.692	9.089
SAC - Dificuldade de contato / acesso	790	2.084	4.925	7.799
Extravio/ avaria de bagagem, carga, correspondência (ressarcimento, indenizações)	2.909	1.712	2.152	6.773
Cobrança de tarifas, taxas, valores não previstos / não informados	1.631	1.826	2.531	5.988
Demais Problemas	16.695	18.639	24.495	59.829
Total Geral	47.674	65.503	101.661	214.838

19. O problema mais demandado é referente a atrasos e dificuldades no reembolso – justamente o objeto das medidas emergenciais. Nesse sentido, podemos inferir que os consumidores não estavam conseguindo reaver os valores devidos, conforme a legislação extraordinária, ou não compreenderam as novas regras. Também pode ser um problema de comunicação com a empresa, uma vez que ele podia estar aguardando receber os valores de volta, mas a empresa não deu informações adequadas. Ou seja, pode ter ocorrido descumprimento da legislação por parte das empresas aéreas, ocasionadas pela falha na comunicação quanto às alterações nas regras e pela falha de atendimento ao consumidor nos canais oferecidos pelas companhias.

20. O segundo problema mais demandado foi cancelamento de voo, o que é natural, pois 2020 foi um ano com muito cancelamentos decorrentes da pandemia. Já no ano de 2021, o esperado era um arrefecimento dessas reclamações.

21. O terceiro problema mais demandado foi “SAC – Demanda não resolvida / não respondida / respondida após o prazo”. Observa-se que este não é o único problema relacionado à comunicação da empresa com seus consumidores. Até mesmo reclamações de cobrança indevida (quarto maior problema) podem ter sido falha de comunicação. Com exceção do extravio de bagagem, todos os outros problemas estão, potencialmente, ligados a dificuldades de comunicação, que poderiam ter sido resolvidos antes de o consumidor procurar a plataforma de autocomposição de conflitos, se os canais de atendimento dos fornecedores tivessem sido efetivos.

22. Dentre os principais problemas, podemos destacar alguns que foram os reais responsáveis pelo crescimento fora do comum do segmento como um todo. A tabela abaixo mostra a taxa de crescimento por ano de cada problema:

Problemas	2019-2020	2020-2021
Dificuldade / atraso na devolução de valores pagos / reembolso / retenção de valores	136%	117%
Cancelamento de voo	24%	23%
SAC - Demanda não resolvida / não respondida / respondida após o prazo	39%	80%
Cobrança indevida / abusiva para alterar ou cancelar o contrato	41%	-14%
Oferta não cumprida / serviço não fornecido/ venda enganosa / publicidade enganosa	-3%	52%
Dificuldade / demora para alterar o contrato de serviço (alteração de voo)	181%	58%
Dificuldade de contato / acesso a outros canais (exceto SAC)	199%	124%
SAC - Dificuldade de contato / acesso	164%	136%
Extravio/ avaria de bagagem, carga, correspondência (ressarcimento, indenizações)	-41%	26%
Cobrança de tarifas, taxas, valores não previstos / não informados	12%	39%
Demais Problemas	12%	31%
Total Geral	37%	113%

23. Ao se analisar a taxa de crescimento, percebe-se que o cancelamento de voo aumentou nas mesmas proporções do *site* como um todo, o que mostra estabilidade. Aparentemente, os consumidores entenderam as novas regras e esse problema continuou, relativamente, com a mesma quantidade de reclamações que no ano anterior. Além disso, o problema “Cobrança indevida / abusiva para alterar ou cancelar o contrato” teve uma redução de 14% de 2020 para 2021, corroborando a percepção.

24. Reclamações de extravio de bagagem também se mantiveram perto da média de crescimento do *site* como um todo. Mesmo com a forte retomada dos voos, o problema não aumentou tanto quanto as reclamações do próprio segmento.

25. A partir de 2021 teve início um novo ciclo de alta, coincidindo com a retomada dos voos. Ou seja, quando o consumidor buscou retomar a viagem e, para isso, precisou interagir com a empresa, ou para cobrar o reembolso ou para remarcar seu voo. Justamente por isso, os problemas que apresentaram maior crescimento de 2020 para 2021 foram: SAC - Dificuldade de contato / acesso; Dificuldade de contato / acesso a outros canais (exceto SAC) e; Dificuldade / atraso na devolução de valores pagos / reembolso / retenção de valores. Reforçando a tese de que as falhas são em razão da dificuldade de comunicação com a empresa.

26. Outro fator que nos leva a crer que, muitas vezes, o problema reside na falha de comunicação das empresas com os consumidores são os índices de resolutividade, como podemos observar na tabela abaixo:

Problema	2019	2020	2021
Dificuldade / atraso na devolução de valores pagos / reembolso / retenção de valores	69,21%	70,23%	72,05%
Cancelamento de voo	66,08%	75,36%	78,57%
SAC - Demanda não resolvida / não respondida / respondida após o prazo	70,72%	72,17%	74,27%
Cobrança indevida / abusiva para alterar ou cancelar o contrato	83,05%	72,47%	80,35%
Oferta não cumprida / serviço não fornecido/ venda enganosa / publicidade enganosa	66,48%	72,59%	74,25%
Dificuldade / demora para alterar o contrato de serviço (alteração de voo)	75,49%	78,89%	82,16%
Dificuldade de contato / acesso a outros canais (exceto SAC)	71,95%	80,43%	79,30%
SAC - Dificuldade de contato / acesso	65,95%	81,29%	80,77%
Extravio/ avaria de bagagem, carga, correspondência (ressarcimento, indenizações)	68,20%	69,74%	75,42%
Cobrança de tarifas, taxas, valores não previstos / não informados	74,98%	75,58%	79,57%

27. Como podemos perceber, o índice de resolutividade de cada um dos problemas não alterou significativamente e, em muitos casos, até melhorou desde 2019, quando ainda não estávamos no contexto de pandemia. Ou seja, quando as empresas são questionadas no consumidor.gov.br, atendem aos pedidos dos consumidores na maior parte das vezes. A média geral do site é 78,5%, enquanto a média do segmento é 76,3%. Mesmo com o aumento significativo de reclamações, existe esforço das empresas para o cumprimento dos pedidos. O mesmo fator foi apontado, individualmente, nas notas técnicas elaboradas na CGSINDEC.

28. Como a maior parte dos 10 problemas mais demandados podem estar relacionados a falha de comunicação, seja na venda, seja nos canais de atendimento (SAC telefônico, regulamentado no Decreto n.º 6.523, de 31 de julho de 2008, e canais alternativos, como *site* e aplicativo), as empresas têm potencial para redução das reclamações; para isso, devem melhorar seus canais de atendimentos e a forma de transmitir as informações aos seus consumidores.

29. Em relação aos canais de atendimento das empresas, é importante destacar que, de acordo com o art. 2º do Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, o Decreto do SAC, este serviço deve receber "*demandas dos consumidores sobre informação, dúvida, reclamação, suspensão ou cancelamento de contratos e de serviços*", ou seja, todas as opções trazidas pelas medidas emergenciais podem ser tratadas no âmbito do SAC. A tentativa de direcionar o consumidor para outros canais da empresa, para se isentar de cumprir o que está determinado no Decreto do SAC, deve ser investigada e não tira a responsabilidade pelo devido tratamento da demanda.

30. Além da vulnerabilidade informacional, é importante reconhecer a vulnerabilidade comportamental dos consumidores, conforme lecionam os professores Amanda Flávio de Oliveira e Diógenes Faria de Carvalho (OLIVEIRA; CARVALHO, 2016). A Economia Comportamental e a percepção da Racionalidade Limitada do indivíduo vêm trazendo uma nova legitimidade científica para proteção social dos consumidores. Nessa linha, há que se ressaltar a atenção limitada dos consumidores para identificar alterações de regras de serviços usualmente contratados por eles, o que contribui para a necessidade de a empresa informar de forma proativa sobre as alterações. O direito básico à informação é um dos pilares fundamentais da defesa do consumidor. Nos termos do inciso III do artigo 6º do Código de Defesa do Consumidor (CDC), é direito do consumidor obter informações claras e adequadas de produtos e serviços. Portanto, as informações nos *sites* das cias. aéreas devem estar em consonância com as disposições do CDC.

31. Nesse sentido, é importante lembrar as recomendações da Nota Técnica nº 5/2021/CGEMM:

- i. Investir em técnicas de "*visual law*" e aplicação de metodologia "*design thinking*" para descomplicar a linguagem jurídica dos documentos;
- ii. Disponibilizar as informações sobre as mudanças regulatórias em local de fácil acesso, bem como criar mecanismos para que possibilitassem a alteração de bilhetes diretamente pelo site ou aplicativo, de maneira independente e sem a necessidade de contato telefônico e;
- iii. Melhorar o atendimento nos seus próprios canais.

32. Seguir essas recomendações teria evitado o crescimento contínuo das reclamações durante o ano de 2021. O consumidor.gov.br é um sistema que auxilia na recuperação de clientes e na redução da judicialização, mas não pode ser usado como um substituto do Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC.

CANCELAMENTOS DE VOOS EM JANEIRO DE 2022

33. No início de janeiro de 2022, uma outra "onda" da pandemia de COVID-19, pela variante ômicron, levou o país a registrar, novamente, muitos casos de infecções pelo vírus. Foi noticiado pela imprensa que estavam sendo cancelados centenas de voos em razão do contágio de diversos funcionários essenciais para a realização dos voos. Tal situação levou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) a publicar Portarias autorizando as cias aéreas a voarem com uma quantidade menor de tripulantes a bordo^[4].

34. Tendo em vista o término da vigência das medidas emergenciais, a Senacon notificou as empresas para esclarecer quais seriam os impactos aos consumidores dos cancelamentos e como a empresa estava tratando dos casos. Os seguintes questionamentos foram feitos:

- a. *Qual a quantidade e o percentual de voos cancelados pela empresa no período de novembro de 2021 a janeiro (informação mais recente disponível) de 2022? (apresentar os dados por mês)*

- b. Qual a quantidade de consumidores afetados por esses cancelamentos no período de novembro de 2021 a janeiro (informação mais recente disponível) de 2022? (apresentar os dados por mês)
- c. Quais os procedimentos adotados em voos cancelados pela empresa? Qual é a forma de aviso aos consumidores? Com quanto tempo de antecedência os consumidores são informados?
- d. Caso o consumidor opte pela acomodação, qual o procedimento adotado pela empresa? Entre os consumidores afetados por cancelamentos de voos, quantos solicitaram acomodação (total e percentual)?
- e. Caso o consumidor opte pelo reembolso integral, existe alguma dificuldade para o cumprimento do prazo de 7 (sete) dias previsto na Resolução da ANAC n.º 400, de 2016? Entre os consumidores afetados por cancelamentos de voos, quantos optaram por reembolso integral (total e percentual)?
- f. Qual a quantidade e o percentual de consumidores que desistiram de voo por razões pessoais no período de novembro de 2021 a janeiro (informação mais recente disponível) de 2022?
- g. Como estão sendo transmitidas aos consumidores as informações sobre mudanças nas regras para cancelamento e desistência de voos, considerando a expiração das medidas emergenciais para a aviação civil previstas na Lei n.º 14.034, de 5 de agosto de 2020?
- h. Como está o funcionamento do Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) da empresa para tratar dos referidos problemas? Para eles, qual a resolutividade do canal de atendimento?
- i. Outras informações que entenderem pertinentes.

35. Em relação à quantidade de voos cancelados pelas empresas e consumidores afetados pelos cancelamentos entre novembro de 2021 e janeiro de 2022, como esperado, houve aumento a partir de meados dezembro e início de janeiro. Apenas uma das companhias notificadas informou não ter cancelado voos em decorrência de aumento de casos de covid-19 entre seus funcionários.

36. Somente no mês de janeiro, com base em informações compiladas até o dia 14/01/2022 e com previsões até o final do mês das empresas, cerca de 200 mil consumidores foram afetados por mais de 5 mil voos cancelados. Importante ressaltar que 74% desses passageiros estão concentrados em uma única empresa, a AZUL Linhas Aéreas, enquanto os outros 24% restantes são consumidores da LATAM Airlines, conforme a tabela do mês de janeiro mostra:

	Azul	Gol	Latam	Total
Consumidores afetados	165.000	-	58.454	223.454
Voos cancelados	4.977	-	381	5.358 ^[5]

37. Como terminou a vigência das medidas emergenciais no dia 31/12/2021, as regras que as empresas devem seguir estão dispostas na Resolução ANAC nº 400, de 2016, em seu art. 12:

“Art. 12. As alterações realizadas de forma programada pelo transportador, em especial quanto ao horário e itinerário originalmente contratados, deverão ser informadas aos passageiros com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas.

§ 1º O transportador deverá oferecer as alternativas de acomodação e reembolso integral, devendo a escolha ser do passageiro, nos casos de:

I - informação da alteração ser prestada em prazo inferior ao do caput deste artigo; e

II - alteração do horário de partida ou de chegada ser superior a 30 (trinta) minutos nos voos domésticos e a 1 (uma) hora nos voos internacionais em relação ao horário originalmente contratado, se o passageiro não concordar com o horário após a alteração.

§ 2º Caso o passageiro compareça ao aeroporto em decorrência de falha na prestação da informação, o transportador deverá oferecer assistência material, bem como as seguintes

alternativas à escolha do passageiro:

I - reacomodação;

II - reembolso integral; e

III - execução do serviço por outra modalidade de transporte.”

38. As empresas informaram que os avisos aos consumidores estão ocorrendo conforme a legislação, com 72 horas de antecedência, por SMS, mensagem pelo aplicativo “Whatsapp” e e-mail. Informaram que, em seus “websites” e aplicativos, os consumidores conseguem consultar a reserva e, também, recebem o comunicado sobre a alteração do seu voo. Além disso, caso o consumidor compareça ao aeroporto por falha de comunicação da empresa, esta deverá oferecer assistência material, reembolso integral ou execução do serviço por outra modalidade.

39. Particularmente sobre a comunicação com o consumidor, a Resolução ANAC nº 400, de 2016, diz em seu art. 20 que, além de informar com três dias de antecedência sobre alteração ou cancelamento do voo, nos casos de atraso, o consumidor deverá ser atualizado sobre a previsão do novo horário em no máximo a cada 30 (trinta) minutos. Sobre o atraso maior do que 4 (quatro) horas, pelo art. 21, a empresa deve oferecer reacomodação, reembolso ou transporte em outra modalidade, conforme podemos observar abaixo:

“Art. 20. O transportador deverá informar imediatamente ao passageiro pelos meios de comunicação disponíveis:

I - que o voo irá atrasar em relação ao horário originalmente contratado, indicando a nova previsão do horário de partida; e

II - sobre o cancelamento do voo ou interrupção do serviço.

§ 1º O transportador deverá manter o passageiro informado, no máximo, a cada 30 (trinta) minutos quanto à previsão do novo horário de partida do voo nos casos de atraso.

§ 2º A informação sobre o motivo do atraso, do cancelamento, da interrupção do serviço e da preterição deverá ser prestada por escrito pelo transportador, sempre que solicitada pelo passageiro.

Art. 21. O transportador deverá oferecer as alternativas de reacomodação, reembolso e execução do serviço por outra modalidade de transporte, devendo a escolha ser do passageiro, nos seguintes casos:

I - atraso de voo por mais de quatro horas em relação ao horário originalmente contratado;

II - cancelamento de voo ou interrupção do serviço;

III - preterição de passageiro; e

IV - perda de voo subsequente pelo passageiro, nos voos com conexão, inclusive nos casos de troca de aeroportos, quando a causa da perda for do transportador.

Parágrafo único. As alternativas previstas no caput deste artigo deverão ser imediatamente oferecidas aos passageiros quando o transportador dispuser antecipadamente da informação de que o voo atrasará mais de 4 (quatro) horas em relação ao horário originalmente contratado.”

40. Importante destacar que o parágrafo único deixa claro que as empresas devem oferecer essas opções aos consumidores no momento que souberem que o atraso será além das 4 (quatro) horas, sem haver a necessidade de esperar passar esse tempo para que o passageiro possa pensar em outras formas de chegar ao seu destino.

41. Outra questão importante que havia sido flexibilizada em decorrência da pandemia foi a assistência material. Por meio da Resolução ANAC nº 556, de 13 de maio de 2020, e, posteriormente, prorrogada até 31/12/2021^[6] pela Resolução ANAC nº 563, de 9 de junho de 2020, a agência suspendeu a assistência material, que regulamenta sobre a obrigação das empresas em casos de atrasos ou

cancelamentos quando o consumidor já se encontra no aeroporto. A partir de janeiro de 2022, está em vigor novamente a regra do art. 27 Resolução ANAC nº 400, de 2016, cuja redação é a seguinte:

“Art. 27. A assistência material consiste em satisfazer as necessidades do passageiro e deverá ser oferecida gratuitamente pelo transportador, conforme o tempo de espera, ainda que os passageiros estejam a bordo da aeronave com portas abertas, nos seguintes termos:

I - superior a 1 (uma) hora: facilidades de comunicação;

II - superior a 2 (duas) horas: alimentação, de acordo com o horário, por meio do fornecimento de refeição ou de voucher individual; e

III - superior a 4 (quatro) horas: serviço de hospedagem, em caso de pernoite, e traslado de ida e volta.

§ 1º O transportador poderá deixar de oferecer serviço de hospedagem para o passageiro que residir na localidade do aeroporto de origem, garantido o traslado de ida e volta.

§ 2º No caso de Passageiro com Necessidade de Assistência Especial - PNAE e de seus acompanhantes, nos termos da Resolução nº 280, de 2013, a assistência prevista no inciso III do caput deste artigo deverá ser fornecida independentemente da exigência de pernoite, salvo se puder ser substituída por acomodação em local que atenda suas necessidades e com concordância do passageiro ou acompanhante.

§ 3º O transportador poderá deixar de oferecer assistência material quando o passageiro optar pela reacomodação em voo próprio do transportador a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro ou pelo reembolso integral da passagem aérea.”

42. Todas as empresas informaram estar cumprindo essas regras. De todo modo, assim que finalizadas^[7] as reclamações no consumidor.gov.br, será necessário realizar análise mais detalhada para verificar se houve falha nessa assistência. Conforme o fluxo da plataforma, somente após o fechamento do mês de fevereiro teremos dados mais concretos referentes ao período examinado.

43. Em relação ao Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC), nenhuma empresa relatou maiores problemas para realizar o atendimento, mesmo diante da possibilidade de aumento da procura pelo serviço, em razão dos cancelamentos. Esta informação também precisa ser verificada após as reclamações de janeiro e fevereiro no consumidor.gov.br serem finalizadas.

44. As empresas informaram estar cumprindo a legislação e, em alguns casos, indo além. Foi observado que algumas empresas continuam flexibilizando as regras de remarcação, mesmo com o fim da vigência das regras emergenciais. Por exemplo, quando o consumidor apresenta atestado de que está com Covid-19, algumas empresas estão dando a possibilidade de remarcar ou ficar com os créditos para uso futuro. Além disso, também foi oferecida a manutenção do crédito para uso futuro em até 18 meses no caso dos cancelamentos por parte das empresas no mês de janeiro.

45. Nesse caso, cabe a observação de que, no final de 2021, houve muitas reclamações sobre o aumento do preço das passagens aéreas e os créditos obtidos anteriormente. Consumidores viram os preços subirem (por fatores adversos, como o câmbio e preço do combustível de aviação) e, com isso, a desvalorização de seus créditos.

CONCLUSÃO

46. Desde o início da pandemia de Covid-19, choques de oferta e de demanda afetaram significativamente o mercado de consumo. Alguns setores foram mais afetados, como a aviação civil. Justamente pelo potencial de o impacto afetar milhões de passageiros, foram criadas medidas emergenciais para evitar aumento vertiginoso na judicialização.

47. Durante todo o período, a Senacon manteve contato com todos os atores envolvidos e monitorou o setor. Além de notas técnicas analisando a conduta das empresas individualmente com base

em dados da plataforma consumidor.gov.br, foi elaborada a Nota Técnica nº 5/2021/CGEMM, com o objetivo de avaliar de maneira geral o comportamento das empresas frente às medidas emergenciais adotadas pelo Governo Federal e às legislações específicas criadas para amenizar o impacto da pandemia no setor aéreo.

48. Após avaliação realizada nesta nota técnica, conclui-se:

I - As regras temporárias podem não ter tido a efetividade almejada no que se refere à proteção dos consumidores, tendo em vista que, após o arrefecimento inicial, as reclamações voltaram a crescer, justamente na época em que os consumidores deveriam utilizar as opções que essas novas regras trouxeram: o reembolso em 12 (doze) meses; a remarcação; ou o uso do crédito em até 18 (dezoito) meses;

II - Houve certa assimilação dos consumidores quanto às regras temporárias, o que fez reduzir o patamar de reclamações em comparação com o pico inicial; porém, quando os consumidores buscaram usufruir seus créditos e demais benefícios, encontraram dificuldades perante os fornecedores;

III - A efetividade das regras temporárias (isto é, seu impacto na realidade, o alcance dos objetivos para os quais foram elaboradas) foi prejudicada, em certa medida, pela dificuldade de comunicação das empresas com seus clientes, conforme os dados do consumidor.gov.br;

IV - Há indícios de descumprimento das medidas emergenciais em razão do grande aumento das reclamações sobre "Dificuldade / atraso na devolução de valores pagos / reembolso / retenção de valores"

V - Ainda existe a necessidade de investimento, pelas empresas, em mecanismos que deem aos consumidores a possibilidade de resolver suas questões diretamente pelos canais de atendimento, seja o SAC telefônico, nos termos do Decreto n.º 6.523, de 31 de julho de 2008, sejam os canais alternativos, como *site* e aplicativo. Dessa forma os consumidores poderão resolver os conflitos antes de recorrer ao consumidor.gov.br;

VI - O diálogo com o consumidor poderia ter sido feito dentro dos próprios canais de atendimento das empresas, pois o alto índice de solução na plataforma mostra que as empresas estão entendendo que o consumidor tem razão na maioria das reclamações, ou avaliam que existe possibilidade de negociação em alguns casos;

VII - Os cancelamentos de voos em janeiro de 2022, por afastamento de funcionários infectados por Covid-19, foram importantes por razões humanitárias e sanitárias. É necessária a realização de nova pesquisa com dados do consumidor.gov.br das reclamações finalizadas em fevereiro, além de pesquisa com base em relatos dos consumidores no Sistema nacional de informações de Defesa do Consumidor; e

VIII - Algumas medidas emergenciais podem ter levado a benefícios para as relações do segmento e é preciso que seja analisado pela agência reguladora.

49. Portanto, recomenda-se às empresas aéreas que observem novamente as recomendações que constam na Nota Técnica nº 5/2021/CGEMM, além de melhorarem os canais de atendimento, permitindo aos consumidores amigáveis remarcações de voos, solicitações de reembolso ou utilizações de seus créditos. As tecnologias existentes já disponibilizam aos consumidores diversas opções de atendimento, além do presencial e telefônico. Os fornecedores também devem melhorar a comunicação sempre que ocorrerem mudanças regulatórias no setor, reconhecendo a vulnerabilidade comportamental dos consumidores.

50. Adicionalmente, recomendam-se os seguintes encaminhamentos a esta Nota Técnica:

a) Envio à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), para avaliar a possibilidade de (i) regulamentar a manutenção do crédito pelo consumidor sem penalidade em determinados casos, observando possíveis compensações em situações ocasionadas

pelas empresas; (ii) buscar maior efetividade do SAC das empresas, em cooperação com a Senacon e; (iii) discutir outras iniciativas conjuntas em face dos dados extraídos do consumidor.gov.br.

b) Envio à CGSINDEC, para realizar o levantamento das reclamações finalizadas, no consumidor.gov.br, de janeiro e fevereiro de 2022, e para realizar pesquisa de texto-carta de atendimentos cadastrados no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor dos principais problemas apontados nesta nota técnica, para possibilitar análise qualitativa detalhada da conduta das cias aéreas.

c) Envio à CGCTSA, para averiguar se houve descumprimento da legislação consumerista por alguma empresa, em especial quanto a (i) observância das regras temporárias previstas na Lei n.º 14.034, de 2020; (ii) adequada prestação de informações aos consumidores sobre as regras trazidas nessa Lei; e (iii) normas referentes ao SAC.

d) Envio desta Nota Técnica aos membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), para subsidiar suas atuações.

51. Em casos de problemas pontuais, recomendamos que os consumidores recorram aos órgãos de defesa do consumidor (PROCONS) ou ao consumidor.gov.br, para resolvê-los.

À consideração superior.

PAULO NEI DA SILVA JUNIOR

Coordenador de Monitoramento de Mercado

De acordo.

FREDERICO FERNANDES MOESCH

Coordenador Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

De acordo.

LILIAN CLAESSEN DE MIRANDA BRANDÃO

Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **LILIAN CLAESSEN DE MIRANDA BRANDÃO, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 04/04/2022, às 18:23, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Fernandes Moesch, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 04/04/2022, às 18:25, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Coordenador(a) de Monitoramento e Mercado**, em 04/04/2022, às 18:30, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **17126636** e o código CRC **18E83989**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

REFERÊNCIAS

- [1] Medida Provisória 925/2020; Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020; TAC entre Senacon, MPDFT e cias aéreas
- [2] Trata-se da plataforma digital oficial da administração pública federal para autocomposição nas controvérsias em relações de consumo, nos termos do Decreto n.º 10.197, de 2 de janeiro de 2020.
- [3] Os segmentos cinco mais demandados em 2021 em ordem decrescente e com respectiva evolução anual: Bancos, Financeiras e Adm. de Cartões (29,8%); Operadoras de Telecomunicações (-4,9%); Comércio Eletrônico (-11,4%); Transporte aéreo (55%); e Empresas de Pagamento Eletrônico (62,7%).
- [4] [ANAC aprova medida para reduzir impactos da covid-19 em voos comerciais — Português \(Brasil\). \(www.gov.br\)](http://www.gov.br) <acessado em 28/01/2022>
- [5] A Azul Linhas Aéreas informou os dados de voos que estavam previstos o cancelamento até o final de janeiro, enquanto a Latam informou a previsão dos voos que seriam cancelados até o dia 26/01.
- [6] Em 20 de outubro de 2021, a Resolução ANAC nº 640, prorrogou a flexibilização até 31/12/2022 em voos internacionais. Os voos nacionais permaneceram vigentes até 31/12/2021.
- [7] Termo utilizado dentro do fluxo do Consumidor.gov.br, quando o consumidor avalia se a sua reclamação foi resolvida ou não.
- [8] A nota técnica também foi elaborada no mês de janeiro de 2022.
- [9] A Senacon não é a favor da indexação a nenhum índice de preços, mas sim uma compensação.