



1856647

08012.005858/2015-28



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Nota Técnica nº 1/2016/CMM/CGEMM/DPDC/SENACON

PROCESSO Nº 08012.005858/2015-28

INTERESSADO: CNMP - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O presente parecer técnico resulta da análise detalhada dos dados de reclamações de consumidores em face dos serviços de transporte aéreo e busca realizar um diagnóstico dos conflitos de consumo relacionados ao setor, a partir dos dados registrados no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – Sindec e na plataforma Consumidor.gov.br, em atendimento à solicitação da Promotora de Justiça Christiane de A. Cavassa Freire, no âmbito das atividades do Grupo de Trabalho de Consumidor do Conselho Nacional do Ministério Público.

Para tanto, inicia-se a análise a partir das informações levantadas pela Coordenação-Geral do Sindec (CGSindec), que realizou pesquisas relativas às demandas registradas no Sindec e na plataforma Consumidor.gov.br sobre Aviação Civil, compiladas no “Relatório Anexo 2”, acostado ao processo 08012.005858/2015-28.

## 1. ANÁLISE QUANTITATIVA DOS DADOS

O relatório elaborado pela CGSindec apresenta dados organizados a respeito das quatro principais companhias aéreas em operação no Brasil: Tam, Gol, Azul e Avianca, com destaque para informações como: evolução da quantidade de atendimentos, índices de resolatividade e principais demandas dos consumidores.

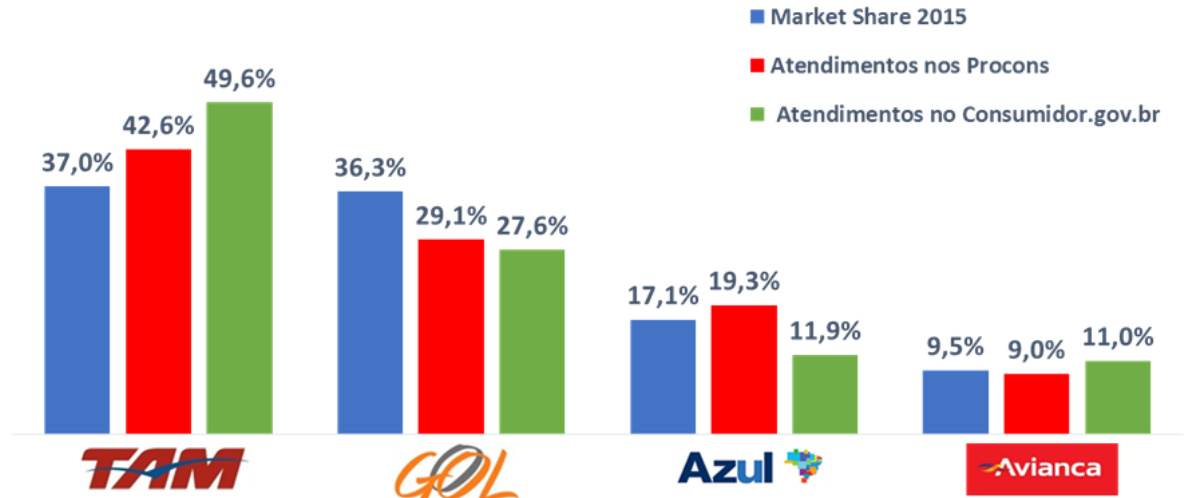
O Sindec não apresenta entre suas classificações setoriais alguma destinada exclusivamente à aviação civil. Todavia, considera-se a consolidação das demandas relativas a essas quatro empresas como representativas do setor aéreo nacional devido a três fatores: tais empresas abrangem a quantidade mais significativa das demandas relativas a transporte aéreo registradas no Sindec; elas compõem a totalidade dos fornecedores de serviços de aviação civil cadastrados na plataforma Consumidor.gov.br; e, em conjunto, representam a quase totalidade do *market share* no mercado nacional (que sofre variações durante o ano, num revezamento da liderança entre as mesmas companhias), conforme menções abaixo:

*“Em termos de participação no mercado doméstico, em janeiro a GOL figurou como líder pelo segundo mês consecutivo, com 38,43% de share. A TAM, por sua vez, capturou uma parcela de 37,02% da demanda. A AZUL teve 16,45% de participação, seguida da AVIANCA, com 8,10%.”* Fonte: Associação Brasileira das Empresas Aéreas – notícia de 25/02/2015 – disponível em <<http://www.abear.com.br/imprensa/notas-e-releases/mostrar/aereas-brasileiras-iniciam-2015-com-altas-expressivas-nos-mercados-domestico-e-internacional>>.

*“A aviação comercial no Brasil se desenha cada vez mais para a redução no número de companhias aéreas e o predomínio de quatro delas: Avianca, Azul, Gol e TAM. É um cenário que mostra certa competitividade, mas com grande concentração de mercado. Poderia ser melhor. Essas quatro principais representam 99,29% do mercado doméstico, no acumulado de janeiro a junho de 2014, segundo os dados da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Além disso, as duas maiores, Gol e TAM, somam 74,17% de market share. É muita concentração para apenas duas empresas aéreas.”* Fonte: Gazeta do Povo – notícia de 26/08/2014 – disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/avioes-em-foco/brasil-ainda-sofre-com-alta-concentracao-de-mercado-da-aviacao-comercial/>>.

O referido relatório de dados de reclamações é o subsídio deste parecer, em conjunto com as amostras de relatos de consumidores levantados pela CGSINDEC, também acostadas ao mencionado procedimento administrativo.

A análise dos dados das reclamações pode ser confrontada com o a participação das companhias aéreas no mercado de aviação civil, conforme abaixo, a fim de que o desempenho de cada um na prevenção de conflitos com consumidores perante os órgãos de defesa do consumidor seja avaliada de forma mais real:



## 2. ANÁLISE QUALITATIVA DAS RECLAMAÇÕES

Com vistas a possibilitar uma análise mais profunda das reclamações, a fim de formar um diagnóstico mais preciso a respeito das insatisfações dos consumidores em face das operadoras do setor de aviação civil, o presente estudo também se debruçou sobre a leitura direta dos textos das reclamações dos passageiros registradas no Sindec. Tendo como base a classificação dos “principais problemas”, segundo os dados apresentados, mostrou-se necessária uma compreensão mais precisa sobre a real origem dos problemas enfrentados pelos consumidores.

Para tanto, foi selecionada uma amostra representativa correspondente a 2.000 (dois mil) relatos extraídos do SINDEC, que abrangem as 500 últimas reclamações de cada empresa registradas em 2015, por Procons de distintas regiões do país, em categorias diversas de problemas. A referida amostra de textos foi representativa e suficiente para a realização do presente diagnóstico.

Desde logo, o estudo deste conjunto de dados quantitativos e qualitativos evidenciou que parte representativa do número de reclamações dos consumidores em face dos serviços aéreos está relacionada aos seguintes temas: *cancelamento*, *cobrança*, *taxas*, *tarifas*, *multas*, *devolução*.

Especificamente no que tange aos dois maiores problemas registrados no Sindec, classificados como “*Cobrança indevida*” e como “*Contrato - rescisão/alteração unilateral*”, o estudo da amostra de textos das reclamações indica que mais da metade das reclamações nas duas classificações referem-se a demandas por reembolso de valores pagos pelos bilhetes aéreos e insurgência dos consumidores em face de multas ou taxas por cancelamento ou remarcação de bilhetes.

Considerando a maior precisão de alguns outros indicadores, como o problema líder dos serviços aéreos entre os registros de reclamações na plataforma Consumidor.gov.br (*Dificuldade na devolução de valores pagos / reembolso / retenção de valores*), e três dos principais problemas do setor que se apresentam no Sindec [*Cobrança indevida/abusiva*; *Contrato - Rescisão/alteração unilateral*; *Desistência do serviço (artigo 49 - descumprimento)*], somados à análise qualitativa da amostra de textos das reclamações, em especial dos classificados como problemas de cobrança indevida e rescisão, é possível concluir com segurança que a principal insatisfação dos passageiros se dá a partir das **práticas de cobrança de tarifas, multas e taxas pelas companhias aéreas no cancelamento ou alteração de voos a pedido dos consumidores, cujos valores e percentuais são considerados elevados por estes, e da consequente insatisfação desses passageiros com perda de parte significativa dos valores pagos pelos bilhetes aéreos nos respectivos pedidos de reembolso.**

Observou-se que demandas relativas a esse tipo de problema foram classificadas pelos técnicos dos Procons, com significativa representatividade, em diversas categorias de problemas no Sindec, como:

- *Cobrança indevida/abusiva*;
- *Contrato - Rescisão/alteração unilateral*;
- *Desistência do serviço*;
- *Dúvida sobre cobrança/valor/reajuste/contrato/orçamento*;
- *SAC - Cancelamento de serviço*.

Da mesma forma, é possível afirmar que o problema descrito pode estar presente nas diversas reclamações classificadas pelos próprios consumidores na plataforma Consumidor.gov.br em distintas categorias de problemas, como:

- *Dificuldade na devolução de valores pagos / reembolso / retenção de valores*;
- *Imposição de multa indevida / abusiva*;
- *Dificuldade para alterar o contrato de serviço*;
- *Dificuldade para cancelar o serviço*;
- *Cobrança de tarifas, taxas, valores não previstos / não informados*.

## 3. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS REGULATÓRIOS

A avaliação de impacto da regulação sob a perspectiva dos interesses e direitos dos consumidores permite verificar se há influência da regulação no diagnóstico dos conflitos, a partir dos dados empíricos extraídos dos sistemas de reclamações.

Sobre o tema específico a Portaria 676/GC-5 de 13 de Novembro de 2000 estabelece que:

*Art. 7º O passageiro que não utilizar o bilhete de passagem terá direito, dentro do respectivo prazo de validade, à restituição da quantia efetivamente paga e monetariamente atualizada, conforme os procedimentos a seguir:*

*I - bilhete doméstico - o saldo a ser reembolsado deverá ser o equivalente ao valor residual do percurso não utilizado, calculado com base na tarifa, expressa na moeda corrente nacional, praticada pela empresa emissora, na data do pedido de reembolso; [...]*

*§ 1º Se o reembolso for decorrente de uma conveniência do passageiro, sem que tenha havido qualquer modificação nas condições contratadas por parte do transportador, poderá ser descontada uma taxa de serviço correspondente a 10% (dez por cento) do saldo reembolsável ou o equivalente, em moeda corrente nacional, a US\$ 25,00 (vinte e cinco dólares americanos), convertidos à taxa de câmbio vigente na data do pedido de reembolso, o que for menor.*

§ 2º O reembolso de bilhete adquirido mediante tarifa promocional obedecerá às eventuais restrições constantes das condições de sua aplicação.

Por sua vez a Resolução Nº 140/2010 da ANAC dispõe em seu art. 4º § 3º, *in verbis*:

*Art. 4º As condições de aplicação, incluindo as regras e restrições de cada base tarifária vigente e disponível para comercialização, deverão ser disponibilizadas e mantidas atualizadas pelas empresas e seus prepostos em todos os seus pontos de venda, e de atendimento e, se houver, em sua página oficial na internet, para fins de livre acesso e consulta pelo público em geral.*

(...)

*§ 3º Fica assegurado ao passageiro o direito de receber, das empresas aéreas e de seus prepostos, informações claras, objetivas e em língua portuguesa que permitam a adequada compreensão das condições de aplicação da base tarifária correspondente ao contrato de transporte aéreo. (grifo nosso)*

Em que pese a regulamentação do setor sobre o assunto estabelecer que o reembolso de bilhete adquirido mediante tarifa promocional não utilizado por conveniência do passageiro se sujeita a eventuais restrições constantes das condições de sua aplicação, que devem ser informadas segundo padrões impostos pela própria regulação, é nítido, a partir da pesquisa realizada, que os consumidores não estão devidamente informados e conscientes sobre os efeitos de suas escolhas pessoais na aquisição desses bilhetes e das consequências dessa decisão nos casos de alteração e cancelamento voluntário de suas viagens. Por essa razão, a percepção desses consumidores é que tais valores (multas/tarifas por alteração ou cancelamento dos bilhetes) são indevidos, o que motiva o surgimento de conflitos de consumo em face das companhias aéreas.

Apesar de a regulamentação permitir a diferenciação de condições do contrato, no que tange aos custos de alteração e cancelamento dos bilhetes por vontade do consumidor, a depender do perfil tarifário escolhido pelo passageiro, a ausência de informação qualificada é capaz de induzir o consumidor a erro, e representa violação das regras do setor e de defesa do consumidor. Neste sentido, numa análise das práticas adotadas pelas companhias aéreas, não fica a dispensada a imposição a estas de cumprirem os deveres de informação, cujos parâmetros de conteúdo mínimo e forma de apresentação também estão expressamente determinados no artigo 31 do Código de Defesa do Consumidor e ratificados na citada Resolução 140/2010 da ANAC. Mesmo porque, as restrições de alteração ou cancelamento de voo e consequentes prejuízos impostos ao passageiro nestas condições configuram cláusulas limitadoras de direito, já que representam uma exceção do direito do passageiro, assim expressamente tratada pela regulação, e que, conforme artigo 54, § 4º da Lei 8.078/1990, devem ser redigidas com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão:

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

*CDC, Art. 54, § 4º. As cláusulas que implicarem limitação de direito do consumidor deverão ser redigidas com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão.*

Este aprofundamento sobre as práticas adotadas pelas companhias aéreas na oferta de bilhetes e apresentação das suas condições gerais se mostra necessário na medida em que a pesquisa realizada com a leitura da amostra representativa de textos de reclamações indica, pelo teor da manifestação dos reclamantes, que estes não tomaram conhecimento sobre as condições tarifárias antes da escolha dos bilhetes adquiridos.

Tendo em vista essa compreensão global sobre o tema, a pesquisa se debruçou sobre a oferta nas páginas das companhias na internet, para análise sobre a qualidade das informações disponíveis e transmitidas aos passageiros, a fim de avaliar a relação das regras acima com os conflitos existentes.

#### 4. ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE MERCADO E STANDARDS INFORMACIONAIS

Por conseguinte, realizou-se análise da qualidade da apresentação e conteúdo das informações prestadas pelo principal canal de venda das quatro companhias aéreas, suas páginas na internet, a fim de confrontá-las com os deveres impostos na regulamentação do setor a respeito do assunto, e de avaliar o empenho das empresas em evitar e prevenir o surgimento dos conflitos acima diagnosticados.

A partir dessa hipótese, foi necessário realizar uma pesquisa empírica de como são oferecidos os diversos tipos de bilhetes aéreos por cada companhia. Para tanto simulou-se a compra de bilhete aéreo de origem do Rio de Janeiro dia 28/02/2016 para São Paulo e retorno para o dia 02/03/2016. Tal levantamento realizou-se nas páginas das quatro companhias aéreas no dia 02/02/2016 e abaixo segue as conclusões individualizadas quanto aos *standards* informacionais, empresa por empresa.

Na empresa Gol Linhas Aéreas, inicialmente ressaltamos um obstáculo ao acesso a informação pelo consumidor na medida em que o interessado consegue escolher a passagem promocional e concluir a compra sem ser provocado, alertado ou instigado a conhecer as condições da tarifa, visto que seu consentimento quanto às condições tarifárias distintas do bilhete ofertado não é etapa obrigatória para conclusão do procedimento. Ademais, no uso de artifícios visuais e do termo “menor preço do dia” (Destaque – tela 1 Gol), a empresa aérea atrai o consumidor a comprar aquele trecho da viagem sem prestar quaisquer esclarecimentos adicionais sobre a tarifa promocional, especialmente sobre suas restrições e limitações de direito.

Apenas quando o passageiro busca de forma ativa a informação sobre regras de tarifa ele encontra as condições promocionais no item “conheça” localizado acima do campo “menor preço do dia” (Destaque – Tela 2, 3, 4 e 5). Ao acessar esse *pop-up* são disponibilizados dados bastante resumidos. Por apresentarem relação com o cerne de muitos conflitos no setor, essas informações relevantes não podem ser consideradas como de conhecimento facultativo, na medida em que a prestação de informação é dever legal do fornecedor fundamentado no princípio da boa-fé objetiva. No tocante ao conteúdo disponibilizado pela companhia, cumpri-nos informar que trata-se de um bom sumário de informações contratuais, contudo sua divulgação mais ostensiva e de conhecimento obrigatório para o consumidor é um imperativo estabelecido na regulação do setor e nas normas de defesa do consumidor, especialmente por representarem cláusulas limitadoras de direito.

Por fim, a opção *opt-in* sobre a leitura do contrato também não obriga o consumidor a conhecer as regras tarifárias, quando ele avança nas etapas procedimentais da compra pela internet (Destaque - Tela 6). Como em tantos outros contratos virtuais, basta ao comprador marcar a caixa de texto referente a leitura e anuência com os termos contratados e preencher os dados do passageiro sem conhecer verdadeiramente as regras da tarifa escolhida. Diante do diagnóstico dos conflitos apresentada, é possível prever que medidas que visem resolver esta falha informacional são capazes de enfrentar grande parcela das causas dos conflitos de consumo gerados pelo canal de compras dessa empresa.

Seguindo adiante, constatamos que a empresa TAM é a única dentre as quatro grandes empresas do setor que apresenta um quadro comparativo entre as tarifas disponíveis no mesmo voo (Destaque – Tela 1), deixando claro para o consumidor que este pode pagar mais caro para usufruir de mais benefícios no que tange à alteração de voo, acúmulo de milhas, franquia de bagagem e, principalmente, reembolso. Essa prática em tese é capaz de auxiliar ao consumidor tomar ciência das políticas tarifárias da empresa e das consequências do exercício de sua escolha entre um ou outro perfil tarifário. Visto que não é preciso nenhuma busca ativa sua no site de compra da empresa para ter acesso a tais informações, a apresentação espontânea dos dados durante ainda a pesquisa e antes da escolha pelo consumidor quanto à tarifa que melhor lhe atende, evidencia que a intenção do fornecedor é garantir que a informações estejam disponíveis para o passageiro interessado no momento em que ele precisa conhecê-las para formação de sua vontade, consentimento e decisão de compra de forma inequívoca. A essa forma de comunicação, a operadora acrescenta uma outra possibilidade do consumidor informar-se ao acessar o item “compare tarifas”, quando se mostra ainda mais evidente as principais diferenças entre elas, complementando os dados mencionados na primeira tela. (Destaque – Tela 2 e 3)

Ainda assim, o contrato de transporte aéreo disponibilizado pela TAM ao seu passageiro se encontra no rodapé da página de compra, dificultando o acesso e conhecimento do consumidor a outros termos das condições gerais do contrato que porventura se mostrem relevantes para conhecimento prévio. Este instrumento contratual não é de conhecimento obrigatório pelo consumidor para finalização da compra, assim como acontece em todas as companhias aéreas analisadas (Destaque – Tela 4).

A possibilidade de acesso a informações importantes sobre as condições tarifárias distintas pelo consumidor presentes nos websites da Gol e da Tam não se mostra disponível nos sítios das empresas Azul e Avianca.

A cia aérea Azul não apresenta as condições de passagem “promo” e “flex” de forma obrigatória na tela de compra, ou seja, no momento em que o consumidor deveria ser informado sobre as regras para aquela compra (Destaque – Tela 1). Para ter acesso a tais dados, é necessário arrastar o cursor do mouse sobre os termos supramencionados para que seja apresentado um quadro comparativo entre as condições, conforme apresentado nas telas do anexo (Destaque – Tela 2).

Por mais uma vez, as regras de tarifas estampadas em documento que será replicado no contrato de transporte aéreo também não são de conhecimento obrigatório e apenas são mostradas ao consumidor que buscar a informação no final da página de compra da empresa, de acordo com a tela arrolada no anexo que segue. (Destaque – Tela 3).

Já a empresa Avianca apresenta os piores indícios de transparência nas informações para o consumidor, bem como uma apatia de empenho no que tange ao seu dever legal e regulamentar de informar o seu passageiro (Íntegra da tela 1). A página inicial de compra da empresa não presta nenhuma informação sobre as regras de tarifas vigentes para trechos apresentados e traz o contrato de transporte aéreo como item de conhecimento facultativo, carregado apenas no final da página, passando facilmente despercebido a quem segue os passos procedimentais da compra *on line*. (Destaque – Tela 2)

Apenas no segundo passo do procedimento de compra, algumas diferenças entre as tarifas são apresentadas, contudo isso também não fica claro para o consumidor de forma intuitiva. A empresa apresenta tais diferenças entre tarifas como *up grades* de condições tarifárias, ou seja apenas como uma “tarifa superior”, uma mera vantagem adicional, sem mostrar as principais diferenças entre a modalidade escolhida pelo consumidor a que ele poderia ter optado, principalmente no que tange a alteração e cancelamento de passagem, induzindo-o ao desconhecimento completo e irrestrito das regras tarifárias. (Destaque – tela 3). De certo que a informação prestada, qual seja, “mais pontos amigos e taxas de alteração reduzidas” não são suficientes para instigar o consumidor ao conhecimento mais aprofundado do significado e consequências daquela alteração sugerida. (Destaque – tela 3)

Por fim, somente no terceiro passo da compra, aparece no rodapé da página um item sobre “alteração e reembolso” dentro do espaço reservado ao “Mapa do Site”, mais vez se mostrando um item de conhecimento facultativo, sendo no caso dessa empresa, de difícil localização até mesmo para o consumidor mais diligente. (Destaque – tela 4) De fato, o site desta empresa é o mais despreocupado quanto ao nível de transparência informacional das regras incidentes sobre as tarifas, dado que as informações disponibilizadas não são apresentadas de forma integral, e quando o são, elas não estão acessíveis em momento oportuno para permitir o pleno exercício de autonomia da vontade pelo consumidor.

## 5. CONCLUSÃO

Diante todo o exposto, resta patente que os ditames das Resoluções Nº 140/2010 da ANAC, quando aplicados em conjunto com os artigos 31 e 54, § 4º da Lei 8.078/1990, no que concerne à informações claras, objetivas e destacadas, capazes de permitir a adequada compreensão das condições de aplicação da base tarifária e suas restrições não são respeitadas integralmente pelas empresas analisadas, diante de todas as falhas apontadas na simulação que descrevemos acima.

O melhor empenho de algumas companhias em relação a outras no que tange a garantir por esforços próprios o nível mais adequado de apresentação de informações, deve ser considerado na análise dos seus desempenhos na prevenção de conflitos de consumo, a partir da análise comparativa do número de reclamações, observadas as fatias de mercado que cada uma representa. Neste sentido, duas possíveis origens diversas do mesmo problema (e principal) dos consumidores podem ser questionadas: o nível de informação prestada para os passageiros pelas companhias aéreas sobre as diferenças das condições tarifárias (com maiores ou menores restrições de alteração e cancelamento); ou as próprias condições tarifárias promocionais restritivas, que ainda que bem informadas, poderão ser objeto de insatisfação dos consumidores, ainda que bem informados. A conclusão sobre a incidência de um ou outro fator na origem dos conflitos diagnosticados não pôde ser construída a partir dos dados analisados.

De toda maneira, o setor necessita empenhar esforços para internalizar tais princípios básicos de informação na relação com os consumidores e rever seus padrões de comunicação, buscando adequar-se a normativa já existente sobre assunto, a fim de que eventuais alterações nesse standart de informação sejam detectadas e ajustadas o mais breve possível.

De certo, este empenho orientado no diagnóstico acima estaria em consonância com o pleito legítimo dos consumidores positivados nas normas apresentadas, bem como contribuiria sobremaneira para a redução dos conflitos de consumo.



Documento assinado eletronicamente por **GUSTAVO GONÇALINHO DA MOTA GOMES**, Coordenador(a) de Monitoramento e Mercado, em 19/02/2016, às 13:32, conforme o § 2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200/01.



Documento assinado eletronicamente por **Igor Rodrigues Britto**, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado, em 19/02/2016, às 14:44, conforme o § 2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200/01.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **1856647** e o código CRC **03530C5A**. O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça.