

# XXII SITRAER 2025

## Simpósio de Transporte Aéreo



---

### REGULAÇÃO E CONSUMO NO TRANSPORTE AÉREO BRASILEIRO

Fernando Barbelli Feitosa<sup>1</sup>, Jordana Ferreira Vieira<sup>2</sup>

1. Universidade de Brasília

2. Universidade de Brasília

\* Endereço de e-mail do autor correspondente: [feitosa.fernandob@gmail.com](mailto:feitosa.fernandob@gmail.com)

---

**ID DO PAPEL: SITXXX**

#### ABSTRACT

This article analyzes the regulation of air transport services in Brazil, focusing on consumer relations and the shift in regulatory orientation undertaken by the National Civil Aviation Agency (ANAC). Using ANAC Resolution No. 400, of December 14, 2016, as the central reference, the study describes how the agency adopted a more responsive approach, aligned with smart regulation principles, replacing fragmented and prescriptive norms with a more flexible and cooperative framework. The analysis is limited to commercial air transport services—both scheduled and non-scheduled—available to the general public, excluding executive or individually contracted aviation. The article outlines the historical development of the regulatory structure in the Brazilian aviation sector, examines national and international regulatory guidelines, and presents the key legal provisions of Resolution 400, highlighting its incorporation of consumer protection mechanisms characteristic of intelligent regulation. While it draws on international experiences for comparative purposes, the article does not aim to provide an empirical evaluation.

**Keywords:** Responsive regulation, Air Transport, ANAC Resolution No. 400 of 2016, Smart Regulation. Consumer Law.

#### DECLARAÇÃO DE USO DE IA GENERATIVA

Esta pesquisa não usou IA generativa.



**ID DO PAPEL: SITXXX**

**REGULAÇÃO E CONSUMO NO TRANSPORTE AÉREO BRASILEIRO**

### **1 INTRODUÇÃO**

Historicamente, o setor de transporte aéreo no Brasil tem sido caracterizado por um modelo regulatório tradicional, baseado em normas rígidas e frequentemente burocráticas. No entanto, com o crescente dinamismo do mercado e a evolução das necessidades dos consumidores, houve uma necessidade crescente de adaptar a regulamentação para torná-la mais responsiva e alinhada às melhores práticas internacionais.

As Condições Gerais de Transporte Aéreo (CGTA) são um conjunto de regras que disciplinam as obrigações das empresas em relação aos seus clientes, tanto potenciais quanto efetivos. Essas regras padronizam as práticas do serviço de transporte aéreo, assegurando direitos e exigindo transparência e lealdade contratual. Inicialmente reguladas por diversas portarias, a evolução tecnológica e as mudanças no setor levaram à necessidade de um novo marco regulatório, culminando em uma nova norma pela ANAC que consolidasse todos os direitos e deveres dos consumidores.

A nova proposta de CGTA resultou na Resolução nº 400/2016. Esta resolução consolidou normas anteriores, atualizando as regras de transporte aéreo, com foco na proteção dos consumidores e na adoção de práticas responsivas. A reforma regulatória está no centro desta análise, por representar uma tentativa de modernizar o regulamento do transporte aéreo, ao incorporar alguns princípios da *Smart Regulation*, que preveem uma maior adaptação às necessidades do mercado e uma proteção aprimorada dos direitos dos consumidores. Neste artigo descreve-se como a ANAC implementou esses princípios e quais foram as influências que direcionaram a mudança, enfatizando-se os fundamentos conceituais da *Smart Regulation* incorporados. Para isso, serão abordados os principais aspectos da resolução, incluindo as novas diretrizes para a prestação de serviços, as mudanças nas obrigações dos prestadores de serviços e a evolução no tratamento dos direitos dos passageiros.

Além disso, o artigo explorará as recomendações de entidades internacionais pertinentes ao transporte aéreo, oferecendo uma comparação com as práticas regulatórias de outros países. Esta comparação internacional é essencial para identificar melhores práticas e lacunas na abordagem brasileira, proporcionando uma visão crítica sobre como o Brasil se posiciona em relação aos padrões globais. Logo, o artigo pretende oferecer contribuições significativas para a compreensão das recentes mudanças na regulação do transporte aéreo no Brasil, avaliar a eficácia das novas abordagens e sugerir possíveis melhorias para fortalecer a proteção dos direitos dos consumidores e a eficiência do setor.

O objetivo principal deste artigo descrever e interpretar os fundamentos e os instrumentos que caracterizam essa nova abordagem da ANAC na busca de um equilíbrio mais justo e eficaz nas relações de consumo no transporte aéreo. Esta análise começa com um exame detalhado do panorama histórico da estrutura estatal que respalda o setor aéreo no Brasil. O estudo examina, dentro do contexto histórico, a evolução das políticas e das regulamentações que moldaram o transporte aéreo, desde a era das regulamentações mais rígidas até a introdução de um modelo mais flexível e orientado para a cooperação. Com isso, espera-se esclarecer, sob a luz da teoria da *Smart Regulation*, o papel da ANAC como autoridade reguladora e promotora de ações normativas que viabilizaram a ampliação do serviço de transporte aéreo. Além disso, descortinar, na análise da Resolução ANAC nº 400/2016, se as práticas internacionais e os princípios da defesa do consumidor, foram considerados na estruturação da nova defesa dos consumidores adotada, em comparação com a regulação anterior.

# XXII SITRAER 2025

## Simpósio de Transporte Aéreo



## 2 PRESSUPOSTOS DA TEORIA DA SMART REGULATION

A *Smart Regulation* compreende uma teoria que decorre das premissas da regulação responsiva (AYRES e BRAITHWAITE, 1992), expandindo sua substância para detalhar os instrumentos regulatórios e agentes envolvidos no processo, o que vem a se denominar de pluralismo regulatório. Com isso, Gunningham, Grabosky e Sinclair (1998) indicam que a composição de um mix de políticas regulatórias, dotado de mecanismos flexíveis, criativos e inovadores de controle social, viabilizaria uma Governança Regulatória, com resultados mais efetivos e eficientes, do que a mera utilização da técnica de comando e controle pelo agente regulador.

Seguindo essa linha, Gunningham e Sinclair (1999) apontaram que para se estruturar uma Governança Regulatória nessas bases, seria essencial adotar os seguintes princípios: 1) Preferir uma combinação de políticas regulatórias, agregando instrumentos e arranjos institucionais (não só com determinações e punições,); 2) Preferir medidas menos interventivas (prescritivas e coercitivas) no mercado (como incentivos, autorregulação, instrumentos de informação, educação e econômicos); 3) Promover a escalada de ações conforme uma pirâmide de instrumentos na medida necessária para atingir os objetivos almejados pela política regulatória posta (iniciando-se com ações mais brandas e escalando conforme a resposta do regulado); 4) Empoderar agentes estratégicos da cadeia de regulação, que possam atuar como reguladores sub-rogados (como associações, sindicatos ou organizações não-governamentais que impulsionem boas práticas no setor); e 5) Maximizar oportunidades para gerar resultados ganha-ganha (aos agentes setoriais que cooperem para o bom funcionamento do mercado, os reguladores recompensam com oportunidades de mais produtividade).

As orientações dadas por esta escola consubstanciam linhas gerais de ação, para a fundação de uma nova abordagem regulatória de um setor econômico, que pode ocorrer tanto quando se dá a criação de um mercado, como quando se quer reorientar a atuação do Poder Público no mesmo. Esses postulados foram direcionados para que os Governos Nacionais deles se apropriassem e utilizassem para constituir um novo momento da regulação. Por isso servem para que se compreenda esse movimento de atualização dos arcabouços normativos, que tem influenciado setores mais complexos, que exigem abordagens regulatórias mais criativas e colaborativas, como governança ambiental, mobilidade urbana, saúde pública e, inclusive, transporte aéreo, como se verá neste artigo.

## 3 EVOLUÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO

De acordo com Malagutti (2001), a aviação civil no Brasil começou a se estruturar nos anos 1920 com a criação da Inspeção Federal de Viação Marítima e Fluvial, que incluía a navegação aérea. Na década seguinte, o Presidente Getúlio Vargas fundou o Departamento de Aviação Civil pelo Decreto nº 19.902, de 1931. Durante a Segunda Guerra Mundial, o presidente integrou a aviação civil e militar no Ministério da Aeronáutica, criando a Força Aérea Brasileira pelo Decreto-Lei nº 2.961 de 1941, unificando a Aeronáutica do Exército, o Corpo de Aviação Naval e o Departamento de Aeronáutica Civil. A aviação cresceu nos anos 1940 com aeronaves excedentes da guerra, mas a alta demanda e excesso de oferta geraram uma crise no setor nos anos 1950, levando a fusões, aquisições e quebras. O governo interveio para garantir a continuidade das atividades de aviação civil, estabelecendo regulações e rendas mínimas através das Conferências Nacionais de Aviação Civil (CONAC) em 1961, 1963 e 1968, concentrando mercado e controlando a concorrência. (MALAGUTTI, 2001; LEURQUIN, 2016).

# XXII SITRAER 2025

## Simpósio de Transporte Aéreo



Oliveira (2009) sintetizou o período seguinte nos últimos quarenta anos de políticas públicas para o transporte aéreo, com os seguintes marcos: de Regulação Estrita (1968-1985); de Regulação Enfraquecida (1986-1992); de Primeira Rodada de Liberalização, (1993- 1997); de Segunda Rodada de Liberalização (1998-2001); de Quase-Desregulação (2001- 2002); de Re-Regulação (2003- 2004); e Retomada da Desregulação com Redesenho Institucional (2005 em diante). Ressalte-se que na década de 1980, a crise fiscal no Brasil enfraqueceu a regulação do transporte aéreo e marcou o início da queda da política centralizada do MAER, refletindo mudanças políticas globais. Este período de 1986 a 1992, foi marcado por planos econômicos que impactaram tarifas e receitas das empresas. A partir de 1993, começou a “Liberalização com Política de Estabilização Inativa”, promovendo-se a extinção de órgãos públicos desnecessários e permitindo ao DAC elaborar novas normas de livre concorrência. Entre 1998 e 2001, a extinção das bandas tarifárias consolidou a abertura do setor.

Nos anos seguintes, a ANAC adotou medidas para ampliar a liberdade tarifária além dos voos domésticos. As Resoluções ANAC nº 61/2008, e nº 83/2009, promoveram a liberdade tarifária nos serviços internacionais para a América do Sul e outros países com acordo de frequência autorizada. O Decreto nº 6.780/2009 aprovou o Plano Nacional de Aviação Civil (PNAC), estabelecendo diretrizes e estratégias para o desenvolvimento da aviação civil, incluindo a proteção do consumidor e a transparência nas relações de consumo. Aqui já se encontram traços da *Smart Regulation*, na criação de objetivos e ações estratégicas, em se se priorizava ações não diretamente punitivas, como a conscientização, as auditorias, o gerenciamento de riscos, assim como o conceito de ações integradas e coordenadas com o mercado.

Entre 2011 e 2022, a ANAC e a SAC-PR (inicialmente) promoveram um amplo programa de concessões de aeroportos, visando melhorar os serviços com investimentos privados, reduzindo o papel da Infraero. Sete rodadas de concessões resultaram em 59 aeroportos outorgados. Em 2016, a Resolução nº 400 marcou uma quarta rodada de liberalização, desregulamentando a franquia de bagagem e adotando práticas modernas para os consumidores, alinhadas com normas internacionais.

A pandemia de Covid-19, entre 2020 e 2022, impactou significativamente o setor aéreo, levando a ANAC a flexibilizar obrigações das empresas aéreas (Resolução nº 556/2020), interromper o pagamento de multas (Resolução nº 565/2020), suspender processos administrativos (Resolução nº 583/2020), permitir o transporte de carga nos compartimentos de passageiros (Resolução nº 600/2020) e conceder isenções temporárias ao Serviço de Salvamento e Combate a Incêndio (Resolução nº 619/2021). Atualmente, a política pública é administrada pelo Ministério de Portos e Aeroportos, criado em 2023. Essa evolução demonstra a adaptação da estrutura pública da aviação civil e a composição do serviço, destacando a importância das relações de consumo.

#### 4 REGIME JURÍDICO DO TRANSPORTE AÉREO

Para compor os elementos mínimos do marco regulatório das relações de consumo do transporte aéreo no Brasil, é importante entender que cabe exclusivamente à União legislar sobre Direito Aeronáutico, conforme o artigo 22, I, da Constituição Federal de 1988. A Lei nº 7.565/1986, recepcionada pela Constituição de 1988, trata do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), a qual regula as atividades e serviços ligados à utilização de aeronaves civis e comerciais, compondo parte da indústria da aviação civil.

# XXII SITRAER 2025

## Simpósio de Transporte Aéreo



O transporte aéreo envolve o movimento de cargas (bens, pessoas e informações) pelo ar com auxílio de aeronaves. O contrato de transporte aéreo formaliza a relação de serviços entre a empresa e o passageiro ou contratante do frete aéreo, sendo considerado um contrato de adesão. Esse contrato inclui a escolha da rota, data e horários de partida e chegada. O CBA regula especificamente o contrato de transporte aéreo, estipulando que a empresa aérea se compromete a transportar passageiros, bagagens ou cargas mediante pagamento (art. 222). O bilhete de passagem ou e-ticket representa esse contrato (art. 226). A execução do contrato se estende às operações de embarque e desembarque (art. 233), incluindo o transporte de bagagem como um contrato acessório.

O setor de transporte aéreo passou por uma reforma legislativa significativa com a Lei nº 14.368/2022, conhecida como “Lei do Voo Simples”. Esta lei estabelece que os serviços aéreos serão regidos pelas normas da ANAC, observando acordos e regras internacionais. Conforme destacado no Acórdão nº 346 do TCU, o instituto da concessão é idealizado para prestação de serviços públicos em situações de monopólio natural. No entanto, no contexto do transporte aéreo de passageiros, onde há competição, a concessão de exclusividade não se justifica. A mesma lei que alterou o conceito de transporte aéreo também ajustou o sistema de previsão de infrações do CBA, permitindo regulação direta por infrações às CGTA.

A ANAC possui competência para fiscalizar operações aéreas no Brasil, tanto por empresas nacionais quanto estrangeiras, regular os serviços aéreos e a movimentação de passageiros e cargas domésticas (art. 8º, VII e X). A ANAC também expede normas e padrões operacionais para as prestadoras de serviços aéreos e interpreta a legislação sobre serviços aéreos (art. 8º, XXX e XLIV).

Ademais, o transporte aéreo é uma atividade internacionalizada, o que torna essencial considerar tratados e convenções internacionais, além das recomendações de órgãos internacionais. A Constituição reconhece a importância da regulação internacional, fundamentada no princípio da reciprocidade. Os Tratados, Convenções e Atos Internacionais, como a Convenção de Aviação Civil Internacional realizada em Chicago em 1944, desempenham um papel crucial. Esta convenção estabeleceu a Organização Internacional de Aviação Civil (OACI), conhecida em inglês como *International Civil Aviation Organization* (ICAO), com o intuito de promover o desenvolvimento seguro e eficiente da aviação civil, sugerindo políticas e ações inovadoras através de recomendações.

Compreendidos os principais elementos do marco regulatório do transporte aéreo, é importante discutir o papel da liberdade tarifária na ampliação do acesso ao serviço. As recomendações da ICAO e o benchmarking internacional de direitos dos passageiros oferecem um panorama geral sobre o tratamento deste tema, contribuindo para o aprimoramento contínuo das práticas regulatórias e de proteção ao consumidor no setor aéreo brasileiro.

A crescente liberalização da regulação do transporte aéreo gerou novas condições para os consumidores desses serviços. A Organização Internacional de Aviação Civil (ICAO) reconhece a importância da proteção dos clientes e do aperfeiçoamento contínuo dos direitos dos passageiros. Assim, a ICAO tem incentivado os países membros da Convenção sobre Aviação Civil Internacional a adotarem políticas e regulamentos que protejam os passageiros nas relações de consumo. Há uma preocupação significativa com o tratamento dado aos consumidores em casos de interrupção de serviço, como atrasos, cancelamentos e recusas de embarque, especialmente em situações de intercorrências sistêmicas, como erupções vulcânicas que impedem decolagens e pousos.

# XXII SITRAER 2025

## Simpósio de Transporte Aéreo



A primeira medida relevante da ICAO foi a Convenção de Varsóvia, de 1929, que estabeleceu regras para o transporte aéreo internacional e foi atualizada pela Convenção de Montreal, de 1999. Essas convenções, internalizadas pelo Brasil através dos Decretos nº 20.704/1931 e nº 5.910/2006, respectivamente, visam estabelecer padrões internacionais para o transporte de pessoas, bagagens e cargas, sejam essas operações remuneradas ou gratuitas.

O sistema Varsóvia-Montreal é pertinente às relações de consumo por proporcionar segurança jurídica e transparência em relação às indenizações devidas aos consumidores. Ele delimita a responsabilidade por danos causados em caso de lesão ou morte de passageiros, destruição, perda ou avaria de bagagens registradas e atrasos no transporte aéreo. Também estabelece tetos de valores para indenizações, promovendo previsibilidade e justiça nas compensações. Além dessas convenções, a ICAO emitiu orientações através dos documentos *Docs* 9587 (2017) e 9626 (2018), que tratam da “Política e Material de Orientação sobre a Regulamentação Econômica do Transporte Aéreo Internacional” e do “Manual de Regulação do Transporte Aéreo Internacional”, respectivamente. Esses documentos abordam a proteção dos passageiros como elemento essencial da regulação dos serviços de transporte aéreo, influenciando sistemas de tutela dos consumidores globalmente.

## 5 BENCHMARKING INTERNACIONAL E COMPARADO

Entendida a proteção ao consumidor no transporte aéreo e as recomendações da ICAO, é importante comparar com a internalização dessas regras em outros países membros da convenção de Chicago. Dado que tais práticas existem há mais de vinte anos, espera-se que estejam bem estabelecidas e funcionando adequadamente. O benchmarking comparativo será baseado em um conjunto de direitos assegurados aos consumidores de serviços aéreos, conforme a legislação brasileira (art. 2º, do CDC). A análise contemplará cinco categorias contratuais: informação sobre o serviço (incluindo tarifas e reembolso), bilhete de passagem (validade e transferência), bagagem (características e contrato acessório), assistência material (suporte em atrasos e cancelamentos, preterição de embarque), e segurança do voo (identificação e transporte de menores desacompanhados). Esses elementos são essenciais para compreender a proteção oferecida e a diferenciação do serviço de transporte aéreo.

**Tabela 1:** Benchmarking de normativos internacionais.

PAÍS	CATEGORIA	DISPOSITIVOS
Argentina – Resolução nº 2.591, de 2013	Informação	Quanto às <b>regras tarifárias</b> : Esclarecimento sobre distinção de tarifa e condições, escalas e paradas intermediárias e mudança de aeronave; Informação de alimentação a bordo em voos; Quanto ao <b>cancelamento do transporte (no-show)</b> : Reembolso a depender da antecedência da solicitação.
	Bilhete	Pessoal e intransferível ou ao portador e prazo de validade de um ano a partir da data de emissão.

# XXII SITRAER 2025

## Simpósio de Transporte Aéreo



	<p>Quanto à <b>capacidade</b>: Possibilidade de compensação do peso, até o limite autorizado, em caso de 2 ou mais passageiros viajando juntos;</p> <p>Quanto aos <b>danos da bagagem</b>: Para transporte nacional, o passageiro deve requerer indenização dentro de 3 dias a partir da data de entrega;</p> <p>Bagagem Para transporte internacional, o destinatário deve enviar pedido de ressarcimento no prazo de 7 dias;</p> <p>Quanto a <b>perda, destruição ou atraso</b>: Realizar reclamação no prazo de 10 dias, após a data programada para a entrega da bagagem para transporte nacional; Realizar reclamação no prazo de 21 dias, após a data programada para a entrega da bagagem para transporte internacional;</p>
	<p>Assistência material Em relação à <b>assistência material</b>, o transportador deve cumprir os horários e rotas publicados e indicados no contrato de transporte, salvo motivo de força maior.</p>
	<p>Quanto à <b>identificação do passageiro</b>: Facultação pelo transportador no momento do embarque</p> <p>Segurança do voo e do passageiro Quanto ao <b>transporte de menor desacompanhado</b>: A operadora pode recusar o transporte de pessoas com menos de 6 anos, ou Viajar acompanhada por um passageiro de no mínimo 12 anos. Se o passageiro acompanhador não for pai ou responsável, deve haver permissão necessária para viajar.</p>
Chile – Lei n° 18.916, de 8 de fevereiro de 1908	<p>Quanto às <b>regras tarifárias</b>: Restrições quanto ao tempo mínimo e máximo de destino; Alterações na tarifa são passíveis de cobrança e multa.</p> <p>Quanto ao <b>atraso</b>: As empresas podem atrasar ou cancelar o voo por questões de força maior, segurança ou fenômenos meteorológicos, desde que devidamente comprovadas. O passageiro tem direito ao reembolso do valor pago ou a mudar a data de seu voo; O passageiro pode entrar com ação judicial, caso a culpa seja da empresa; Em caso de <b>preterição de embarque</b>: O passageiro tem direito ao reembolso do valor pago ou deve ser embarcado próximo voo. O <b>overbooking</b> por motivo de venda de passagens acima da capacidade da aeronave é admissível no Chile.</p>
	<p>Bagagem O passageiro tem direito a levar bagagem de mão e bagagem despachada Em <b>caso de extravio ou danos</b>: Comunicar dentro de 7 dias da data do desembarque à empresa aérea.</p>
	<p>Assistência material Caso uma viagem já iniciada venha a ser <b>interrompida</b>, a empresa aérea deverá proporcionar hospedagem aos passageiros as seguintes opções:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reembolso proporcional ao trecho realizado;</li> <li>• Continuação da viagem com a previsão para conclusão;</li> <li>• Endosso para outra empresa aérea nas mesmas condições; ou</li> <li>• Retorno ao ponto de partida com reembolso do valor pago.</li> </ul>
	<p>Segurança do voo e do passageiro Quanto à <b>identificação do passageiro</b>: A documentação é de responsabilidade do passageiro; As empresas podem consultar a documentação e negar o embarque se a documentação não estiver correta; O passageiro deve apresentar ao embarque com antecedência mínima de 2 horas.</p>
União Europeia (CE) n°	<p>Informação No caso de recusa de embarque (<b>overbooking</b>), a transportadora deve buscar por voluntário que aceitem ceder sua reserva por recompensas. Evoca-se a disposição de que nas áreas de check-in dos aeroportos deve ser <b>informado</b>, em texto claro e visível, sobre os direitos dos passageiros em caso de atrasos, cancelamentos e preterição de embarque.</p>

# XXII SITRAER 2025

## Simpósio de Transporte Aéreo



Assistência material	Em <b>relação ao atraso</b> (art. 6º), a norma também condiciona a assistência à distância do voo, como refeições, bebidas e hospedagem, a depender do tempo do atraso.
Segurança do voo e do passageiro	Recusas de embarque são consideradas legítimas, quando baseadas em razões de segurança, justificado em base de dados da <i>International Air Transport Association</i> (IATA) ou de autoridades públicas.

### 6 A RESOLUÇÃO ANAC N° 400/2016: ENTRE A SOFT LAW E A REGULAÇÃO DIRETA

A Resolução ANAC n° 400/2016 aprimora a proteção dos passageiros em serviços aéreos, com 45 artigos e um anexo, organizados em cinco capítulos que refletem os direitos dos consumidores estabelecidos pela ICAO (2017). Os capítulos cobrem obrigações antes, durante e após o contrato de transporte, execução do transporte, atendimento aos usuários e disposições finais e transitórias, incluindo multas. O primeiro capítulo aborda a oferta, comprovante de passagem, alterações contratuais e informações sobre bagagem. A resolução proíbe a prática do *opt-in*, que é a pré-marcação de serviços não solicitados, evitando a venda casada. A seção II garante que o bilhete de passagem, físico ou eletrônico, reflita a escolha do consumidor e assegura correção de erros materiais. As seções III e IV tratam da alteração e resolução do contrato, oferecendo um direito de arrependimento de 24 horas para compras com mais de 7 dias de antecedência e exigindo comunicação de alterações com pelo menos 72 horas de antecedência, com acomodação ou reembolso em caso de descumprimento. O capítulo final detalha as regras sobre transporte de bagagem de mão e despachada, inovando ao eliminar a obrigatoriedade da bagagem despachada.

A comparação revela que a obrigação de incluir a bagagem no preço do transporte aéreo foi removida pelas novas CGTA, visando expandir a liberdade tarifária e alinhar-se às práticas internacionais. A medida foi justificada como uma forma de reduzir barreiras para novos serviços e estimular a competição, ao mesmo tempo em que se desincentiva o uso comercial da franquia de bagagem. Com a remoção da inclusão obrigatória da bagagem despachada no preço, as empresas passaram a equilibrar o custo do transporte de bagagem com o preço das passagens. Para compensar, a franquia de bagagem de mão foi aumentada para dez quilos, e foi introduzida a possibilidade de declarar valor para bagagens despachadas, garantindo proteção para bens de maior valor.

**Tabela 2:** Comparação normativa em relação as franquias de bagagem.

<i>Portaria n° 676/GC5/2000</i>	<i>Norma de Serviços Aéreos – NOSAI CT-011</i>	<i>Resolução ANAC n° 400/2016</i>
Art. 37. Nas linhas domésticas, a franquia mínima de bagagem por passageiro é de: a) trinta quilos para a primeira classe, nas aeronaves acima de 31 assentos; b) vinte e três quilos para as demais classes, nas aeronaves acima de 31 assentos; (...)	B. FRANQUIA DE BAGAGEM PARTE I – Bagagem Despachada 1) Serão as seguintes as franquias de bagagem permitidas: a) Para passageiros viajando em Primeira Classe e Classe Intermediária serão permitidas duas malas despachadas, desde que a soma das 3 dimensões (comprimento mais largura mais altura) de cada mala não exceda 158cm (62 polegadas). (...) c) Para facilitar o manuseio das bagagens, fica determinado que cada mala acima referida nos subparágrafos (a) e (b), não poderá exceder 32Kg (70 libras) (...)	Art. 13. O transporte de bagagem despachada configurará contrato acessório oferecido pelo transportador. § 1º A bagagem despachada poderá sofrer restrições, nos termos desta Resolução e de outras normas atinentes à segurança da aviação civil. § 2º As regras referentes ao transporte de bagagem despachada, ainda que realizado por mais de um transportador, deverão ser uniformes para cada trecho contratado.

# XXII SITRAER 2025

## Simpósio de Transporte Aéreo



O capítulo I da resolução enfatiza a transparência e a educação do consumidor, fundamentais no transporte aéreo moderno. Essa abordagem foi possível após a remoção de barreiras como tetos tarifários e a inclusão obrigatória de bagagem no serviço, permitindo a diversificação e ampliação da oferta de serviços. O capítulo II detalha as regras para situações como atrasos e cancelamentos, e inclui seções específicas sobre check-in, assistência material e compensações. A norma assegura que o passageiro seja informado sobre eventos que possam afetar seu voo e oferece suporte em caso de problemas, incluindo reacomodação ou reembolso. Também são estabelecidas regras para a recusa de embarque, garantindo compensação financeira e assistência adequada. Essa regulação reflete práticas internacionais e foca na proteção ao consumidor, substituindo multas diretas por uma abordagem que valoriza a assistência e a compensação.

Dois aspectos importantes, observados no *benchmarking* internacional e nas recomendações da ICAO, não foram abordados pela norma em questão: a suspensão dos deveres de suporte em casos de força maior e a criação de uma rede de suporte regional para interrupções de grande impacto. A primeira proposta, discutida na Audiência Pública nº 3/2016, foi rejeitada devido ao impacto potencial sobre os consumidores, que ficariam sem apoio além do aeroporto. No entanto, a ANAC permitiu, durante a COVID-19, a suspensão de alguns deveres das companhias aéreas para situações como atrasos e cancelamentos.

O capítulo III da norma aborda a bagagem despachada, estabelecendo regras para extravio e danos. A norma também promove uma abordagem mais negociada para ressarcimento e suporte, evitando litigância judicial e incentivando a resolução positiva de problemas. O capítulo IV exige que as empresas mantenham um SAC conforme o Decreto nº 11.034/2022 e que se integrem à plataforma [www.consumidor.gov.br](http://www.consumidor.gov.br) para resolução de conflitos, conforme o Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2016. Esta plataforma permite a ANAC acompanhar e divulgar dados sobre as reclamações dos consumidores. A Resolução nº 400/2016, que foi publicada com previsão de revisão após 5 anos, ainda não passou por essa análise formal, o que é crucial para adaptar a regulação às inovações tecnológicas e práticas comerciais.

Como se nota, muitos dos princípios da *Smart Regulation* estão insculpidos nesta norma, como a utilização de múltiplos instrumentos de regulação e não somente regras de penalização. Entre esses instrumentos, destacam-se os deveres de informação e transparência das prestadoras de serviço em relação a seus clientes. De outra sorte, instrumentos econômicos, como a liberação da obrigação do transporte de bagagem, também vieram para integrar incentivos à competitividade do mercado, assegurando dinâmicas de ganha-ganha. Ainda, agentes estratégicos da defesa do consumidor foram empoderados neste processo, pela inclusão das transportadoras aéreas na plataforma [www.consumidor.gov.br](http://www.consumidor.gov.br), o que permite uma negociação mais equilibrada para os consumidores.

## 7 CONCLUSÕES

O estudo analisou a regulação dos transportes aéreos sob a ótica das relações de consumo, destacando a transformação da interação entre empresas e passageiros, que evoluiu de um serviço elitizado para o transporte de grandes volumes de passageiros. A pesquisa enfocou a importância da ANAC como autoridade reguladora e o impacto da liberalização tarifária na educação dos consumidores sobre seus direitos. A Resolução nº 400/2016 foi examinada em relação às melhores práticas internacionais e aos princípios da defesa do consumidor, considerando a influência da ICAO e da Convenção de Montreal. A norma foi abordada à luz da *Smart Regulation*, revelando

# XXII SITRAER 2025

## Simpósio de Transporte Aéreo



características de *soft law* ao determinar diretrizes para a reparação dos passageiros em caso de interrupções no serviço, o que minimiza a necessidade de sanções diretas.

Em contrapartida, cumpre mencionar que um novo projeto da Lei Geral do Turismo foi aprovado pelo Senado, devendo ainda ser apreciado pela Câmara dos Deputados, podendo reduzir, de forma significativa, o valor das indenizações de empresas aos passageiros por atrasos ou cancelamentos de voos. Ademais, a análise concluiu que o modelo regulatório atual é mais responsivo, mas ainda apresenta oportunidades para melhorias, como a divulgação de relatórios de ouvidoria e a criação de protocolos para grandes interrupções de serviço. A multiplicidade de instrumentos regulatórios e o envolvimento de partes interessadas indicam que a norma incorpora elementos de regulação responsiva, conforme os princípios da *Smart Regulation*. Para otimizar a regulação, a ANAC poderia fortalecer a integração dessas ferramentas responsivas, visando uma fiscalização mais eficiente e menos onerosa, focada em falhas significativas nos serviços prestados.

## 8 REFERÊNCIAS

- ANAC (2016). Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo.
- GUNNINGHAM, N.; SINCLAIR, D. (1999) Integrative Regulation: A Principle-Based Approach to Environmental Policy. *Law & Social Inquiry*, v. 24(4), p. 853-896.
- GUNNINGHAM, N.; GRABOSKY, P.; SINCLAIR, D. (1988). *Smart Regulation: designing environment policy*. Canberra: Clarendon Press.
- ICAO (2012). Doc 9082 - ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services. 9th Edition. ed. Montreal: International Civil Aviation Organization.
- ICAO (2013). Doc 9161 - Manual on air navigation Services Economics. 5th Edition. ed. Quebec: International Civil Aviation Organization.
- ICAO (2017). Doc 9587 - Policy and Guidance Material on the Economic Regulation of International Air Transport. 4ª ed. ed. Montreal: International Civil Aviation Organization.
- ICAO (2018). Doc 9626, Manual on the Regulation of International Air Transport. 3ª ed. ed. Montreal: International Civil Aviation Organization.
- Leurquin, P. (2016). *A Regulação da Aviação Civil no Brasil: desenvolvimento econômico, integração regional e inter-regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Malagutti, A. (2001). *A Evolução da Aviação Civil no Brasil: Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados - Área XVII Segurança e Defesa Nacional*. Brasília.
- Oliveira, A. (2009). *Transporte aéreo: economia e políticas públicas*. São Paulo: Pezco.