



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA _____ VARA DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

Ref. Inquérito Civil nº 1.16.000.006154/2010-70

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República que esta subscreve, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, especialmente com respaldo nos incisos II e III do art. 129 da Constituição da República, vem, perante, Vossa Excelência, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA com pedido de ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

em face de

1) AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC, autarquia federal sob regime especial vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, CNPJ. 07.947.821/0001-89, situada no Setor Comercial Sul, Quadra 09, Lote “C”, Ed. Parque Cidade Corporate - Torre A, Brasília/DF, CEP 70308-200, Tel. (61) 3314-4408; e

2) TÁXI AÉREO MARÍLIA LINHAS AÉREAS S.A. – TAM, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ 02.012.862/0001-60, com sede na Avenida Jurandir, nº 856, lote 04, 2º andar, Jardim Ceci – São Paulo/SP, CEP 04055-041, Tel. (11) 5582-8817;

com base nos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

1. DOS FATOS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Em 29/11/2010, foi instaurado nesta Procuradoria da República no Distrito Federal o Inquérito Civil nº 1.16.000.006154/2010-70, com o escopo de verificar irregularidades relacionadas ao cancelamento de voos pela empresa de TÁXI AÉREO MARÍLIA LINHAS AÉREAS S.A. – TAM, doravante denominada apenas “TAM”, ocorridos na última semana do mês de novembro de 2010, bem como a atuação ineficiente da AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC na fiscalização do setor de Aviação Civil, especificamente no que tange a tais ocorrências.

O aludido ICP foi aberto a partir da notícia de que inúmeros voos da empresa aérea TAM foram cancelados ou atrasaram mais de uma hora nos dias 28, 29 e 30 de novembro de 2010, ocasionando diversos constrangimentos aos usuários do transporte aéreo.

Para a instrução do inquérito, foram requisitadas informações à ANAC, especialmente sobre as medidas adotadas para a regularizar a situação, evitar transtornos aos passageiros e exigir o cumprimento dos deveres de informação e assistência previstos na Resolução 141/2010-ANAC. À TAM, igualmente, foram solicitadas informações acerca do número de voos cancelados/atrasados e usuários atingidos, bem como sobre as medidas tomadas para minimizar os transtornos e prejuízos (fls. 10/11 e fls 18/19).

A ANAC afirmou que, após os transtornos observados nos dias 28, 29 e 30 de novembro de 2010, tem fiscalizado com maior periodicidade a TAM, tendo identificado 198 (cento e noventa e oito) infrações praticadas por esta empresa, em razão da carga excessiva de trabalho de seus aeronautas, lavrando-lhe os respectivos autos.

A agência reguladora demandada também informou que prossegue monitorando, semanalmente e quinzenalmente, a empresa TAM, para aferição da jornada de trabalho de suas tripulações, com vistas a evitar novas infrações, além de adotar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

providências de ajuste para equilibrar a oferta e a demanda de fim de ano, tendo solicitado às empresas TAM, GOL, WEBJET, TRIP e PASSAREDO a adequação de sua malha aérea, para compatibilizá-la com a sua capacidade operacional.

Saliente-se que a ANAC encaminhou a este órgão espelho das reclamações registradas em seu *site* contra a TAM, nos dias 28, 29 e 30 de novembro/2010 (sendo 307 delas sobre voos domésticos e 33 sobre voos internacionais), sem especificar, contudo qual fora a providência adotada pela agência em relação às demandas dos consumidores (CD à fl. 50).

Por sua vez, a TAM informou, através do Ofício de Resposta nº 384/2010/MMGG/GAB/PRDF (fls. 51/54), que foram registrados, no período de 28 a 30 de novembro de 2010, 266 (duzentos e sessenta e seis) cancelamentos de voos e 200 (duzentos) atrasos.

Justificou os transtornos causados aos consumidores em face de condições meteorológicas adversas (fortes chuvas que teriam ocorrido nos Estados do Sudeste do Brasil, no período em foco), o que demandou o remanejamento de tripulações, acrescentando que, para que tais eventos não tornassem a ocorrer, já ampliara o seu quadro de comandantes e copilotos, mediante a contratação de mais de 260 profissionais, otimizando suas escalas de trabalho.

Alegou, ainda, ter prestado “*toda a assistência necessária foi prestadas aos consumidores, de modo a cumprir o disposto na Resolução nº 141/2010 da ANAC*”, contudo não apresentou qualquer comprovação das eventuais medidas de assistência prestadas aos usuários, tais como acomodação de passageiros, reembolso dos valores pagos, conclusão do serviço por outra modalidade de transporte, alimentação, traslados a hotéis, hospedagem e facilidades de comunicação aos consumidores prejudicados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Este *Parquet* Federal houve por bem expedir novos ofícios à ANAC e à TAM, solicitando à primeira que informasse as supostas medidas adotadas quanto a cada uma das reclamações registradas em seu site, contra a TAM, e à segunda, que especificasse as medidas de assistência prestadas aos passageiros prejudicados (fls. 126/127).

A TAM não conseguiu comprovar documentalmente quais foram as medidas adotadas para amenizar os transtornos sofridos pelos passageiros que tiveram seus voos atrasados ou cancelados nos dias 28, 29 e 30 de novembro/2010. Vejamos:

*Inicialmente, informa a manifestante que não há como comprovar a prestação de assistência material aos passageiros dos voos cancelados, sequer o número exato de passageiros prejudicados.
(...)*

Ainda, torna-se impossível realizar uma relação de passageiros prejudicados, vez que estes constam no sistema da manifestante como tendo viajado em outro voo (que não aquele cancelado) ou ainda tendo recebido o reembolso oferecido pela manifestante.

Com relação à prestação de assistência, por sua vez, a manifestante informa que não possui todas as notas fiscais das refeições e demais facilidades prestadas, pois no momento dos atrasos e cancelamentos buscou prioritariamente atender aos passageiros prejudicados não observando a comprovação deste atendimento.(...)

Entretanto, a manifestante conseguiu levantar as informações com seu departamento financeiro, verificando que no período



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

evidenciado, a manifestante chegou a despender o montante de R\$ 838.184,00 (oitocentos e trinta e oito mil e cento e oitenta e quatro reais) em assistência material (traslado, hospedagem e alimentação), sem contar os endossos concedidos aos passageiros para a realização de outros voos, que não constam deste cálculo.

Apesar do afirmado, é de se registrar que a TAM sequer trouxe aos autos uma única nota fiscal de eventual serviço prestado em assistência a passageiros prejudicados nos eventos do final de 2010, tampouco prova efetiva do gasto efetuado com tal tipo de assistência, alegadamente levantado pelo departamento financeiro.

Ora, é curioso que uma empresa aérea desse porte não tenha controle sobre as despesas realizadas na sua atividade ordinária, já que cancelamentos, assim como atrasos, ocorrem, em menor escala, rotineiramente. Como se sabe, despesas têm de ser contabilizadas no caixa da empresa e registradas sob algum título, não se justificando a ausência de informação nesse sentido. Além disso, seria de se esperar, inclusive para provar o cumprimento de normas à fiscalização da aviação civil, que a empresa detivesse os meios de comprovação pertinente sobre os serviços prestados, pois, à míngua da devida comprovação, não se pode afirmar que a companhia aérea tenha cumprido o disposto na Resolução nº 141/2010-ANAC.

Ainda mais interessante é saber que a empresa não consegue sequer precisar o número de usuários prejudicados pelos 266 cancelamentos de voos e pelos 200 atrasos ocorridos em novembro de 2010, haja vista que, tratando-se de informações que constam de banco de dados e sistemas próprios, poderiam ser extraídas com relativa facilidade, bastando que se registrasse a informação pertinente ao remanejamento de passageiros, em sendo o caso.

A ANAC, a seu turno, também não comprovou quais foram as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

medidas administrativas adotadas quanto a cada uma das reclamações registradas pelos passageiros prejudicados, em seu *site*, limitando-se a encaminhar a este órgão uma lista de 509 Autos de Infração emitidos contra outras empresas aéreas (fls. 233/236).

Fato é que os 198 autos de infração lavrados contra a TAM, por irregularidades praticadas naquele período de 2010, permaneciam, ainda no final de 2011, aguardando parecer e sem decisão de 1ª instância (fl. 233).

Quanto às reclamações registradas no site da ANAC, a agência não adotou qualquer providência, como se vê das informações por ela mesma trazidas aos autos.

Vale dizer que a TAM também não apresentou a este órgão quaisquer respostas sobre as mesmas reclamações, listadas às fls. 139/163, tendo-se limitado a afirmar, em 04 de novembro de 2011 (quase um ano após os eventos) que nem todas as reclamações formalizadas no site da ANAC dizem respeito aos cancelamentos e atrasos de 28, 29 e 30 de novembro de 2011, a saber:

Assim, em que pese o número de reclamações perante a ANAC (cerca de duzentos e cinquenta) não corresponder sequer 2% (dois por cento) dos passageiros, certo é que até o momento a manifestante ainda não conseguiu confrontar autuação por autuação, para trazer, a esta I. Procuradoria, qual solução dada a cada reclamação. (fls. 238/239)

Resulta claramente, das informações prestadas pela TAM e pela ANAC, que as reclamações formalizadas pelos usuários do serviço de transporte aéreo, prejudicados pelos atrasos e cancelamentos de novembro de 2010, não tiveram qualquer prosseguimento, seja no âmbito da agência reguladora, seja no âmbito da empresa aérea.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Vê-se, ainda, que a TAM foi incapaz de dizer ao certo quantos foram os passageiros prejudicados, bem como quais medidas de assistência teria adotado para amenizar os transtornos sofridos pelos usuários, eis que nenhuma prova fez dessas providências.

Constata-se, também, que a ANAC, ao deixar de exigir a comprovação das medidas de assistência material previstas em sua Resolução nº 141/2010, limita e até impede que a fiscalização seja realizada de modo adequado, uma vez que, não havendo prova do serviço prestado, terá a agência de se contentar com a verdade pronunciada pela empresa aérea, ao ser confrontada com qualquer reclamação.

Percebe-se, por último, que a ANAC, muito embora tenha lavrado 198 autos de infração contra a TAM, em 2010, em decorrência de excessiva jornada de seus tripulantes, não deu desfecho, nem em primeira instância, a esses processos administrativos, até o momento.

Desta feita, resta evidente a desídia e a morosidade da ANAC na fiscalização das empresas de transporte aéreo, sobretudo no tocante ao encaminhamento das reclamações recebidas em seu *site* e à análise dos processos administrativos punitivos que se encontram sob sua apreciação, valendo registrar que, os autos de infração lavrados em desfavor da TAM, por fatos ocorridos em novembro de 2010, já tramitam há mais de um ano sem decisão de primeiro grau.

Já a conduta da TAM quanto aos cancelamentos e atrasos de voos ocorridos em novembro de 2010 mostra-se igualmente reprovável, tendo em vista que as medidas que informou haver tomado (sem qualquer comprovação) não foram suficientes para reparar os prejuízos causados à coletividade de usuários, levando-se em consideração a grande quantidade de voos atrasados e cancelados e a imensa gama de reclamações registradas no site da ANAC, nos dias 28, 29 e 30 de novembro/2010 (fls.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

139/182)

Estabelecidos os fatos, ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL resta buscar a competente tutela jurisdicional, a fim de obrigar a agência reguladora da aviação civil a adotar as medidas cabíveis para concretizar o seu mister fiscalizatório, no interesse de toda a coletividade de usuários do transporte aéreo, bem como obrigar a empresa TAM a reparar os danos sofridos pelos passageiros, em face dos eventos citados.

2. DO DIREITO

2.1 Da Responsabilidade Legal da ANAC

As Agências Reguladoras são criadas através de Lei, com natureza de Autarquia de regime jurídico especial. Constituem-se, assim, em autarquias com poderes especiais, integrantes da administração pública indireta, que se dispõe a fiscalizar e a regular os serviços públicos executados por empresas privadas, mediante prévia concessão, permissão ou autorização.

A Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, criada pela Lei nº11.182/2005, é uma autarquia especial, vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, caracterizada por independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica, tendo como principais atribuições a regulação e a fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

Compete, ainda, às Agências Reguladoras, além da regulação de grandes mercados, exercer o papel do Estado na defesa do consumidor. No particular, incumbe à ANAC, consoante o artigo 8º, inciso XXXV, da Lei nº 11.182/2005, a promoção da defesa do consumidor, nos seguintes termos:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Art. 8º – Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

XXXV – reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis;

(...)

XLVI – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei;

É inconteste o fato de que o setor de transporte aéreo cresce, ano após ano, de forma surpreendente. Os números apresentados sobre passageiros transportados em rotas domésticas e internacionais de 2002 a 2010, no Anuário do Transporte Aéreo 2010, produzido pela ANAC¹, demonstram que, de 2006 a 2010, houve um crescimento de passageiros transportados de 61,25%. Vale destacar que, só entre 2009 e 2010, o crescimento foi de 22,33%. Considerando somente os voos domésticos, o salto é, do mesmo modo, expressivo: enquanto, entre 2006 e 2007, o transporte de passageiros em voos domésticos cresceu apenas 2,17%, entre 2009 e 2010, cresceu 17,12%.

Mas o crescimento dos números econômicos do setor nem sempre é acompanhado de proporcional incremento da qualidade do serviço prestado. Observa-se, no mesmo período, **um aumento significativo no número de reclamações sobre atendimento, atrasos e cancelamentos de voos**, além de problemas relativos a transporte de bagagem e bilhetes aéreos. Em 2010, de 39.577 reclamações registradas na agência, 35.863 se referem a esses assuntos, sendo que, **especificamente 22.732 dizem**

¹ Fonte: Sítio Eletrônico da ANAC. Endereço: http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=241&slCD_ORIGEM=



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

respeito a atendimento, atraso e cancelamento de voos, o que corresponde à 57,44% do total de 11 espécies de reclamações possíveis².

Apesar da expressa disposição legal, é perceptível que a regulação realizada pela ANAC, em vez de dar-se de ofício, no cumprimento de sua missão institucional, tem vindo a reboque da provocação da sociedade civil, isto é do lado mais vulnerável do mercado e que, ao mesmo tempo, lhe dá sustentabilidade: o consumidor.

Um claro exemplo disso é a Resolução nº 141/2010 da ANAC, editada em 9 de março de 2010, que trata da assistência informativa e material em caso de atrasos e cancelamentos de voos e da preterição no embarque (*overbooking*).

Tal resolução, ao contrário do que se possa imaginar, não nasceu de uma iniciativa da agência reguladora, mas de uma exigência judicial, tendo resultado de uma ação civil pública proposta pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC, PROCON-SP, ADECON/PE e Movimento das Donas de Casa e Consumidores/MG contra a ANAC e várias companhias aéreas em 2006 (autos nº 2006.61.00.028224-0/6ª Vara Federal de São Paulo).

A ação supramencionada foi ajuizada exatamente na época da ocorrência de uma das maiores crises ocorridas no setor de transporte aéreo, que ficou conhecida como “Caos Aéreo” (final do ano de 2006) e, somente algum tempo depois do seu ajuizamento, houve a definição de regras claras de respeito ao passageiro, em consonância com o Código de Defesa do Consumidor.

Mesmo com a edição da Resolução nº 141/2010 da ANAC e da expressa imposição legal disposta no rol do art. 8º da Lei 11.182/2005, verifica-se que a Agência não adota política eficaz de fiscalização e imposição de penalidades às empresas

² Fonte: Sítio Eletrônico da ANAC. Endereço: http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=98&slCD_ORIGEM=



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

que descumprem este conjunto de regência normativo especial.

Prova disso são os dados coletados pela própria ANAC. Num universo de 39.577 reclamações registradas junto à ANAC, em 2010, apenas 198 autos de infração foram lavrados contra a TAM e somente 509 autuações foram lavradas em face de outras empresas (fls. 233). Destas autuações, vale repisar, até o final do ano 2011, nenhuma havia sido convertida em penalidade.

A análise destes números demonstra: 1. a ausência de iniciativa da ANAC na atividade de fiscalização no que concerne especialmente à Resolução nº 141/2010; 2. a sua incapacidade administrativa de processar e averiguar a enorme gama de reclamações recebidas; 3. a ineficiência da Agência na condução dos processos administrativos instaurados a partir das autuações.

Noutras palavras, o desempenho da ANAC na defesa do usuário-consumidor é pífio e não se resume aos fatos narrados nesta ação (atrasos e cancelamentos de voos da TAM, ocorridos no final de 2010), mas se repete a cada “crise” do transporte aéreo.

Informações originadas do IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor³ (fonte: www.idec.org.br/em-acao/em-foco, acesso em 23.05.2012) dão conta de que a Agência não tem sequer informado as multas e sanções aplicadas às

3

**IDEC COBRA ANAC POR FALTA DE COMPROMETIMENTO E
TRANSPARÊNCIA**

Nos últimos meses, Anac se manifestou de forma insuficiente e não respondeu às cartas enviadas pelo Instituto



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

empresas de transporte aéreo, o que certamente evidencia o seu descomprometimento com a função de regular o mercado na perspectiva da defesa do direito do consumidor e, a partir da vigência da Lei nº 12.527/2011, também configura descumprimento do direito de acesso à informação, titularizado por qualquer cidadão, quanto às atividades e serviços desempenhados pelos órgãos públicos⁴.

Repise-se que a ANAC tem o dever legal de **regular** o setor aéreo,

Na tentativa de obter respostas concretas da Anac (Agência Nacional de Aviação Civil), o Idec enviou [mais uma carta](#) reiterando os pedidos feitos anteriormente e destacou a importância da agência em oferecer informações sobre sua atuação na fiscalização das empresas aéreas e na regulação do setor.

A Anac é responsável pela continuidade e qualidade de um serviço de âmbito e relevância nacional. Porém, nos últimos meses, ela não vem cumprindo seu papel, pois vem se manifestando de forma insuficiente ou simplesmente não respondeu às solicitações enviadas pelo Instituto.

Solicitações

[Em 22 de agosto de 2011, o Idec enviou uma carta para a Anac](#) pedindo informações sobre as multas e sanções aplicadas às empresas de transporte aéreo que descumprem as normas de eficiência do serviço. Somente no dia 17 de outubro, a agência informou a quantidade e categoria de penalidades aplicadas no ano de 2010 e no primeiro semestre de 2011, sem dizer, porém, qual a natureza das penalidades e quais foram as respectivas sanções aplicadas de acordo com a Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008.

No dia 10 de janeiro de 2012, mais uma carta foi enviada à agência solicitando, no prazo de 10 dias, esclarecimento sobre a prática das empresas aéreas em cobrar a taxa de “no-show” do consumidor que não comparece ao embarque, além de uma eventual diferença tarifária, caso ele utilize o bilhete de passagem dentro do prazo de validade. Nenhuma resposta foi dada ao Idec.

Em 2 de março de 2012, quando cerca de 24,5 mil passageiros foram afetados devido a falhas no sistema da empresa TAM Linhas Aéreas S/A, [o Idec enviou no dia 7 de março outra carta à Anac](#) solicitando a disponibilização dos dados apurados na fiscalização da falha, dados sobre como a empresa prestou assistência e deu informações aos passageiros e quais foram as penalidades aplicadas pela Anac sobre a TAM. Mais uma vez, não houve resposta.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

editando normas regulamentares sobre os diversos assuntos elencados no art. 8º da Lei 11.182/2005 (*produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil*), mas, além disso, tem a missão institucional – tão importante quanto - de **fiscalizar** o cumprimento de suas próprias normas, aplicando às empresas aéreas as **penalidades** cabíveis, em caso de infrações, especialmente para a

Falta de transparência

Todas as manifestações feitas por meio das cartas enviadas buscam efetivar a participação do Idec como associação civil na atuação da Anac, para que os interesses dos consumidores sejam representados.

“A falta de resposta por parte da agência demonstra a falta de transparência da gestão pública e o não comprometimento da agência com o interesse público diretamente ligado aos consumidores que se utilizam do serviço de transporte aéreo”, afirma o advogado do Idec, Flavio Siqueira Júnior.

4 Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o **direito fundamental de acesso à informação** e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - **divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;**

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, **os direitos de obter:**

(...)

V - **informação sobre atividades exercidas pelos órgãos** e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e **serviços;**

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, **a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral** por eles produzidas ou custodiadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

repressão de abusos contra os direitos dos consumidores usuários. Finalmente, o dever de **garantir** a prestação de informações claras e objetivas e assistência material, pelas empresas aéreas, aos passageiros afetados por atrasos, cancelamentos e outras ocorrências descritas na Resolução nº 141/2010 é também incumbência da ANAC, em sua função de defesa do consumidor, como já decidiu o Egrégio Tribunal Regional Federal da Terceira Região, em recente julgado, *in verbis*:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APAGÃO AÉREO. INOCORRÊNCIA DE JULGAMENTO ULTRA OU EXTRA PETITA. RESOLUÇÃO Nº 141/2010 DA ANAC.

1. Ausência de nulidade nas decisões agravadas sob alegação de serem extra ou ultra petita, uma vez que o r. Juízo não decidiu questão diversa do pedido formulado na petição inicial.

2. Legitimidade da ANAC para figurar no pólo passivo da ação civil pública juntamente com as empresas aéreas, precisamente pelo seu dever de fiscalizar o cumprimento das normas vigentes por essas empresas. No caso, as providências relativas à informação aos usuários sobre os atrasos, cancelamentos de vôos, constam dos itens 3.1.4 e 3.1.6 da IAC nº 2203/99, e o dever de prestar informação adequada e oportuna é exigência do Código de Defesa do Consumidor.

3. É de se reconhecer a existência de situações em que é difícil ou mesmo impossível as empresas aéreas informarem aos passageiros, com a antecedência mínima de duas horas do embarque previsto, os problemas que possam retardar ou impedir o vôo. Observância ao princípio da razoabilidade.

4. As empresas aéreas estão obrigadas ao cumprimento das disposições da IAC (Instrução de Aviação Civil) nº 2203/99, que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

regulamenta a matéria, exigindo o Código de Defesa do Consumidor o dever de prestar informação adequada e oportuna. A aplicação, de ofício, de multas pela ANAC, em valores diferenciados a depender das circunstâncias concretas, é a medida mais apropriada.

5. Superadas as questões atinentes aos deveres de prestação material aos passageiros, devendo-se observar, a respeito, as disposições da superveniente Resolução n.º 141/2010 da ANAC, a partir de sua entrada em vigor, as quais deverão ser cumpridas pelos transportadores, sem prejuízo da aplicação de multas pela ANAC, observados os critérios legais, conforme a situação fática apresentada.

*6. Incabível a aplicação de multa diária à ANAC em caso de omissão no cumprimento do mister fiscalizatório. Aplicável à ANAC a **responsabilidade objetiva** prevista no art. 37, § 6º, da CF e art. 43 do CC, incidindo as penas do art. 11, II, da Lei nº 8.429/92 (Improbidade Administrativa), se for o caso.*

7. Matéria preliminar rejeitada. Agravo de instrumento parcialmente provido. (3123 SP 2009.03.00.003123-0, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL CONSUELO YOSHIDA, Data de Julgamento: 16/12/2010, SEXTA TURMA).

No que respeita especialmente à Resolução nº 141/2010, é preciso reconhecer que a ANAC não tem realizado fiscalização eficiente, uma vez que, **sem exigir das empresas comprovação de que prestaram aos usuários do serviço de transporte as medidas de assistência ali previstas, não é possível afirmar que elas**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

estejam efetivamente cumprindo a norma. Ora, a fiscalização não pode se contentar – como pretendeu a TAM, em resposta ao Ministério Público Federal – com a simples assertiva de que toda a assistência necessária foi prestada aos passageiros prejudicados, pois, sem comprovação documental, o fato não pode ser tomado como verdadeiro.

No caso dos autos, prova de que a TAM não adotou as providências que lhe cabiam, nos termos da referida Resolução, e de que **a ANAC sequer pôde constatar o cumprimento da norma**, são as numerosas reclamações de passageiros encaminhadas ao *site* da Agência, nos dias 28, 29 e 30 de novembro/2010, em grande parte das quais se lê justamente a indignação dos usuários pela ausência de fornecimento de informação adequada, meios de comunicação, alimentação, hospedagem, traslados, reacomodações em outros voos etc (fls. 139/163 do Inquérito Civil anexo).

É certo, portanto, que, **ao deixar de exigir das empresas aéreas comprovação das medidas listadas na Resolução nº 141/2010**, a ANAC omite-se na fiscalização, deixa de cumprir a legislação e concorre para a produção de numerosos prejuízos de ordem moral e material aos usuários-consumidores de todo o país, a exemplo daqueles ocorridos nos dias 28, 29 e 30 de novembro de 2010.

Assim, a omissão da ANAC na fiscalização do setor e a morosidade da agência na análise dos procedimentos que poderão redundar na punição das infrações cometidas precisam ser exemplarmente combatidas pelo Poder Judiciário, sob pena de instalar-se no país o “caos” aéreo permanente, provocado pela sensação de impunidade total às empresas aéreas infratoras e pela completa sensação de insegurança e impotência experimentada pelos usuários deste serviço.

Por essa razão, busca-se, com a presente, tutela jurisdicional adequada, a fim de obrigar a ANAC a fiscalizar efetiva e regularmente as empresas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

aéreas, mediante exigências claras de comprovação do cumprimento dos diversos deveres previstos na Resolução nº 141/2010, no interesse de toda a coletividade de usuários do transporte aéreo civil.

Pretende-se, ainda, fazer com que a ANAC informe periodicamente aos usuários do transporte aéreo a situação das penalidades aplicadas às empresas aéreas, pelo descumprimento da Resolução nº 141/2010, disponibilizando tais informações em seu sítio eletrônico, para efetivo cumprimento da Lei nº 12.527/2011.

2.2 Da Responsabilidade Legal da TAM

2.2.1 Dos danos causados aos passageiros de voos atrasados e cancelados em 28, 29 e 30 de novembro de 2010

Conforme reconheceu a própria empresa aérea, nos dias acima referidos, houve 266 cancelamentos de voos e 200 voos atrasados, fato que a obriga a reparar/indenizar os usuários prejudicados, pelos danos materiais e morais suportados.

Não há dúvidas de que a prestação do serviço de transporte aéreo – operado através de concessão pública – se sujeita às normas previstas no Código de Consumidor, seja porque as empresas aéreas se enquadram perfeitamente na definição de “fornecedor” do art. 3º, seja porque, sem maiores indagações, os usuários do serviço o utilizam como destinatários finais, sendo, portanto, qualificados como consumidores, na forma do art. 2º da mesma lei.

É direito básico do consumidor, nos termos do art. 6º, X, a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral, tal como o serviço de transporte aéreo.

Por prestação adequada se entende, obviamente, aquela que atenda



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

às especificações previstas no contrato de aquisição do serviço. No caso do transporte aéreo, será adequado o serviço prestado de modo seguro (caso em que o passageiro é transportado de um ponto a outro sem sofrer qualquer agravo à sua saúde, em razão do serviço) e eficiente (hipótese em que o passageiro seguirá a rota prevista, dentro da margem de duração considerada adequada para o serviço, isto é, sem atraso considerável).

Com efeito, segundo o art. 22, do Código de Defesa do Consumidor, “os órgãos públicos, por si ou suas empresas, **concessionárias**, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”. Em **“nos casos de descumprimento total ou parcial das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código”**.

Restou comprovado que, nos dias 28, 29 e 30 de novembro de 2010, a empresa aérea TAM descumpriu numerosos contratos de transporte aéreo firmados anteriormente com seus passageiros, em razão do cancelamento de 266 voos e dos atrasos extraordinários verificados em outros 200 voos.

Assim, é certo que não ofertou o serviço de transporte de modo eficaz e adequado, omissão que caracteriza autêntico vício do serviço, que, na forma do art. 20, do CDC, merece ser reparado integralmente, a saber:

*“Art. 20 O fornecedor de serviços responde pelos **vícios de qualidade** que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor; assim como por aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária, podendo o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha:*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

I - a reexecução dos serviços, sem custo adicional e quando cabível;

II - a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos;

III - o abatimento proporcional do preço.

§ 1º A reexecução dos serviços poderá ser confiada a terceiros devidamente capacitados, por conta e risco do fornecedor.

§ 2º São impróprios os serviços que se mostrem inadequados para os fins que razoavelmente deles se esperam, bem como aqueles que não atendam as normas regulamentares de prestabilidade”.

Pelo vício do serviço e pelos danos causados ao usuário, o concessionário de transporte aéreo tem **responsabilidade objetiva**, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição Federal.

Tal responsabilidade só se elide em caso de força maior, acontecimento fortuito ou culpa exclusiva da vítima, impedimentos que não estão, a toda evidência, presentes nas ocorrências em apreço.

Vale dizer que, embora a TAM tenha afirmado que os atrasos e cancelamentos foram derivados de condições meteorológicas adversas, o fato é que, conforme reconheceu a ANAC, ao lavrar 198 autos de infração contra a empresa, tais atrasos e cancelamentos, em verdade, se deram pela ausência de capacidade da empresa em remanejar adequadamente suas tripulações. Isto é, mesmo havendo condições meteorológicas adversas, tivesse a empresa capacidade operacional de substituir, no



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

tempo devido, suas tripulações (a partir de escalas de emergência ou planos de contingência), certamente os prejuízos causados aos consumidores teriam sido evitados ou, pelo menos, minimizados.

Ademais, é preciso considerar que todas as demais empresas aéreas sofreram com as idênticas condições meteorológicas adversas naquele período e nem por isso registraram tantos cancelamentos e atrasos, como registrou a TAM. Mais uma razão para que não se acate, como fundamento de isenção de sua responsabilidade, a tese da força maior (fenômeno da natureza), pois o que houve, em verdade, foi apenas desorganização da empresa aérea.

À disciplina do código do consumidor acerca da responsabilidade pela reparação do dano causado ao usuário de serviço não adequadamente prestado somam-se as obrigações previstas na Resolução ANAC nº 141 de 09 de março de 2010, a saber:

*“Art. 2º O transportador, ao constatar que o voo irá atrasar em relação ao horário originalmente programado, deverá **informar o passageiro sobre o atraso, o motivo e a previsão** do horário de partida, pelos meios de comunicação disponíveis.*

§ 1º O transportador deverá manter o passageiro informado quanto à previsão atualizada do horário de partida do voo.

*§ 2º Quando solicitada pelo passageiro, a **informação deverá ser prestada por escrito** pelo transportador.*

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

I - a acomodação:

a) em voo próprio que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira

oportunidade;

b) em voo próprio a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro;

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

Parágrafo único. O transportador também poderá oferecer ao passageiro, nas hipóteses deste artigo, a opção de acomodação em voo de terceiro que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino.

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

I - a acomodação:

a) em voo próprio ou de terceiro, que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade;

b) em voo próprio, a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro;

II - o reembolso:

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

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

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

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Art. 6º Em caso de atraso, será devida assistência na forma prevista no art. 14.

*§ 1º Nos voos com **conexão**, assim consignados no bilhete de passagem, o transportador que realizar o transporte até o aeroporto de conexão e que, por **atraso** do voo, der causa à perda do embarque no voo subsequente, deverá providenciar a **reacomodação** do passageiro, bem como proporcionar a **assistência** prevista no caput deste artigo.*

(...)

*Art. 7º O transportador deverá **informar o passageiro, imediatamente, sobre o cancelamento do voo ou interrupção do serviço e seu motivo** pelos meios de comunicação disponíveis.*

*§ 1º O cancelamento programado de voo e seu motivo deverão ser informados ao passageiro com, **no mínimo, 72 (setenta e duas) horas de antecedência** do horário previsto de partida.*

*§ 2º Quando solicitada pelo passageiro, a informação deverá ser **prestada por escrito** pelo transportador.*

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

*I - a **reacomodação**:*

a) em voo próprio ou de terceiro que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade;

b) em voo próprio a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro;

*II - o **reembolso**:*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

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

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

III - a conclusão do serviço por outra modalidade de transporte, em caso de interrupção.

*Art. 9º Em caso de **cancelamento** de voo ou interrupção do serviço será **devida assistência** na forma prevista no art. 14, exceto nos casos em que o passageiro optar por qualquer das alternativas contidas no art. 8º, incisos I, alínea “b”, e II, alínea “b”.*

(...)

*Art. 14. Nos casos de **atraso, cancelamento ou interrupção** de voo, bem como de **preterição** de passageiro, o transportador deverá assegurar ao passageiro que comparecer para embarque o direito a receber **assistência material**.*

*§ 1º A **assistência material** consiste em **satisfazer as necessidades imediatas do passageiro, gratuitamente e de modo compatível com a estimativa do tempo de espera, contados a partir do horário de partida originalmente previsto, nos seguintes termos:***

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

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

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

§ 2º O transportador poderá deixar de oferecer serviço de hospedagem para o passageiro que residir na localidade do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

aeroporto de origem.

Art. 15. Aplicam-se as disposições do artigo anterior, no que for cabível, aos casos em que os passageiros já estejam a bordo da aeronave em solo e sem acesso ao terminal.

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

(...)

*Art. 18. O passageiro de transporte aéreo tem pleno direito à **informação clara e ostensiva acerca do serviço contratado** e suas eventuais alterações.*

§ 1º Para fins de acomodação, o transportador aéreo deverá fornecer informações ao passageiro sobre os horários de voos que ofereçam serviços equivalentes.

§ 2º O dever de informação estende-se às hipóteses em que seja devida a acomodação em voos de terceiros.

(...)

*Art. 19. O descumprimento aos termos desta Resolução **configura infração às Condições Gerais de Transporte**, nos termos da alínea “u” do inciso III do art. 302 do CBAer.*

Art. 20. Os deveres e garantias previstos nesta Resolução não afastam a obrigação do transportador de reparar eventuais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

prejuízos suportados pelo passageiro.

De acordo com as informações coletadas por esta Procuradoria da República, nos autos do Inquérito Civil nº 1.16.000.006154/2010-70, resta claro que a TAM não reparou adequadamente os prejuízos causados aos passageiros que tiveram seus voos atrasados ou cancelados nos dias 28, 29 e 30 de novembro de 2010.

Em primeiro lugar, apesar de reconhecer sua responsabilidade e informar que tomou as providências cabíveis a fim de minimizar os dissabores e prejuízos causados aos usuários, a empresa foi incapaz de fornecer ao Ministério Público uma única prova sequer (nota fiscal de hospedagens ou traslados, vouchers de alimentação, cupons de uso de internet, cartões para uso de telefone público etc) dos meios de assistência material que alegou ter disponibilizado aos passageiros. Igualmente, não apresentou a este órgão nenhum documento que comprovasse eventual reembolso de bilhetes aéreos não utilizados ou supostos endossos de bilhetes a outras companhias.

Outrossim, não convence o argumento segundo o qual seria impossível à empresa precisar tais meios e comprová-los, por terem sido todos os usuários prejudicados reacomodados em outros voos.

Como já se afirmou alhures, é curioso que uma empresa aérea desse porte não tenha controle sobre as despesas realizadas na sua atividade ordinária, já que cancelamentos, assim como atrasos, ocorrem, em menor escala, rotineiramente. Como se sabe, despesas têm de ser contabilizadas no caixa da empresa e registradas sob algum título, não se justificando a ausência de informação nesse sentido. Além disso, seria de se esperar, inclusive para provar o cumprimento de normas à fiscalização da aviação civil, que a empresa detivesse os meios de comprovação pertinente sobre os serviços prestados, pois, à míngua da devida comprovação, não se pode afirmar que a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

companhia aérea tenha cumprido o disposto na Resolução nº 141/2010-ANAC.

Ainda mais interessante é saber que a empresa não consegue sequer precisar o número de usuários prejudicados pelos 266 cancelamentos de voos e pelos 200 atrasos ocorridos em novembro de 2010, haja vista que, tratando-se de informações que constam de banco de dados e sistemas próprios, poderiam ser extraídas com relativa facilidade, bastando que se registrasse a informação pertinente ao remanejamento de passageiros, em sendo o caso.

De todo modo, há elementos suficientes para que se afirme que a TAM não cumpriu a contento os deveres previstos na Resolução ANAC nº 141/2010, tampouco o dever de indenizar os prejuízos causados a cada um dos passageiros atingidos pelos eventos de 28, 29 e 30 de novembro de 2010, pois, ainda no final de 2011, a empresa não havia apresentado a este órgão quaisquer respostas sobre as inúmeras reclamações, listadas às fls. 139/163 do Inquérito Civil, nas quais os usuários relatam os transtornos sofridos e os danos suportados em decorrência do descumprimento do contrato de transporte aéreo pela empresa (por exemplo: ausência a compromissos de trabalho, prejuízos em negócios, perda de voos internacionais, ausência a consultas e exames médicos, ausência a provas escolares etc).

Além dos **danos materiais** suportados pelos passageiros que tiveram seus voos anormalmente atrasados ou cancelados no final de novembro de 2010, dos quais a lista de fls. 139/163 do Inquérito Civil serve de início de prova, é certo também que os mesmos passageiros **experimentaram sensíveis danos morais**, que demandam igualmente completa reparação.

A reparação do dano moral encontra-se expressamente consagrada no ordenamento jurídico brasileiro, a julgar pela disposição do art. 186, do novo Código Civil:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

*Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, **ainda que exclusivamente moral**, comete ato ilícito.*

*Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), **causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.***

Já o Código de Defesa do Consumidor (art. 6º) enumera, como direito básico do consumidor, a reparação por dano moral e material:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

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

No caso em tela, os **danos materiais** causados a cada um dos passageiros lesados pelos cancelamentos e atrasos de voos da TAM, em novembro de 2010, deverão ser objeto de **futura liquidação de sentença** que se espera condenatória, visto que os prejuízos realmente diferem de uma situação para outra, bastando que o Judiciário reconheça, em decisão de mérito, a **responsabilidade** da empresa em reparar tais agravos.

Já os **danos morais** suportados pela coletividade de usuários do sistema de transporte aéreo, prejudicados pelos atrasos e cancelamentos de voos da TAM, poderão ser objeto de arbitramento por esse d. Juízo, conforme os critérios ora propostos ou outros que eventualmente julgue mais acertados.

Cabe lembrar que não se trata aqui de pretensão de reparação de dano moral coletivo, mas, sim, de danos morais individuais homogêneos –



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

derivados de uma causa comum – que recebem, por força da veiculação em Ação Civil Pública, tratamento coletivo.

No particular, vale salientar que, conforme reiterada jurisprudência⁵, o Ministério Público é parte absolutamente legítima para pleitear defender direitos individuais homogêneos dos consumidores, sobretudo quando há extraordinária dispersão dos lesados.

É que a pretensão de reparação, ainda que imediatamente destinada a particulares individualizados, não se separa propriamente do interesse público subjacente à necessidade de aplicar ao ente faltoso a sanção da reparação, pelo cometimento de infração à legislação. Assim, a proteção dos interesses individuais homogêneos lesados (ressarcimento), espécie também de interesse coletivo *lato sensu*, funciona, em última instância, como proteção ao interesse público.

Frise-se que o dano moral não se restringe ao sofrimento ou à dor

5 AgRg no AREsp 53967 / SC

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL

2011/0225730-9

Relator(a)

Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133)

Órgão Julgador

T1 - PRIMEIRA TURMA

Data do Julgamento

24/04/2012

Data da Publicação/Fonte

DJe **27/04/2012**

Ementa

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO COM FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. INEXISTÊNCIA DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA 126/STJ. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A PROTEÇÃO DE DIREITOS DO CONSUMIDOR. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. (...)

2. **Entende esta Corte Superior de Justiça ser o Ministério Público parte legítima para propor Ação Civil Pública para a defesa de direitos individuais homogêneos dos consumidores.**

3. Agravo Regimental da Brasil Telecom S/A desprovido.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

pessoal, mas abrange toda modificação “desvaliosa” do espírito causada pela violação de direitos e valores fundamentais, sobretudo a dignidade pessoal.

Na espécie, pode-se considerar, sem maiores indagações, que todos os usuários do serviço de transporte aéreo atingidos pelos atrasos anormais e cancelamentos de voos da TAM, em novembro de 2010, experimentaram significativos abalos em sua dignidade, sentimentos de humilhação e de diminuição da estima, provocados pela falta de informações por parte da empresa, pela ausência de tratamento condigno por parte de funcionários, pela ausência de medidas compensatórias dos prejuízos sofridos, situações que levaram insegurança e indignação aos passageiros e seus familiares e, por que não dizer, a todos os que acompanharam, impotentes, o desenrolar dos fatos.

O Código de Defesa do Consumidor, por seu turno, inspirando-se na *class actions for damages* do direito norte-americano, possibilita a tutela judicial dos danos pessoalmente sofridos em ação coletiva. A partir dele, a ação civil pública pode ter por objeto qualquer espécie de matéria, desde que se caracterize a tutela de interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo, já que o Código acrescentou, ao art. 1º da Lei 7.347/85, o inciso IV, ensejando a defesa de "qualquer outro interesse difuso ou coletivo". Ainda, de acordo com o art. 83, do CDC, aplicável à Lei 7347/85 (art. 117, CDC), “*para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela*”.

Assim, o princípio da reparação integral engloba a plena reparabilidade dos danos materiais e morais sofridos pelo consumidor, com a utilização das prerrogativas de direito material (responsabilidade objetiva, fixação do quantum indenizatório) e processuais (inversão do ônus da prova) que lhe confere o Código.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Finalmente, e apenas para objetar qualquer argumento em contrário, convém ressaltar que a pretensão de indenização ora esposada não se acha atingida pela decadência ou pela prescrição.

Quanto à decadência, dispõe o art. 26 do Código de Defesa do Consumidor que “o direito de reclamar pelos vícios aparentes ou de fácil constatação caduca em trinta dias, tratando-se de fornecimento de serviço e de produtos não duráveis”, prazo este que é obstado pela “**reclamação** comprovadamente formulada pelo consumidor perante o fornecedor de produtos e serviços até a resposta negativa correspondente, que deve ser transmitida de forma inequívoca”, bem como pela “**instauração de inquérito civil, até seu encerramento**”.

No que toca à prescrição, o prazo para ajuizar pretensão de reparação civil é de **três anos**, a contar da data do fato, nos termos do art. 206, §3º, V, do Código Civil.

2.2.2 Da Quantificação dos Danos Morais Individuais Homogêneos

O Código de Defesa do Consumidor instituiu a categoria dos direitos individuais homogêneos, definindo-os simplesmente como aqueles "decorrentes de origem comum" (art. 81, III). Cumpre, porém, assinalar que os direitos individuais homogêneos são simplesmente direitos subjetivos individuais e que a homogeneidade não descaracteriza a sua natureza, permitindo apenas que se relacionem entre si os direitos individuais assemelhados e que se admita a sua defesa coletiva.

A tutela pretendida nesta ação objetiva o ressarcimento dos danos morais e materiais pessoalmente sofridos pelos usuários da empresa aérea TAM, em decorrência dos atrasos e cancelamentos de voos ocorridos no período de 28 a 30 de novembro de 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Conforme já referido, os **danos materiais** causados a cada um dos passageiros lesados pelos cancelamentos e atrasos de voos da TAM deverão ser objeto de **futura liquidação de sentença** que se espera condenatória, visto que os prejuízos realmente diferem de uma situação para outra, bastando que o Judiciário reconheça, em decisão de mérito, a **responsabilidade** da empresa em reparar tais agravos.

Quanto à pretendida condenação por danos morais, propõe-se, de logo, que esse d. Juízo, em sentença de mérito, arbitre valores que levem em consideração os critérios ora sugeridos, já que partem de elementos objetivos (estimativa da quantidade de passageiros lesados) e de razões de justiça aplicáveis ao caso concreto, em face da necessidade de conferir à condenação, a um só tempo, caráter compensatório e punitivo⁶.

Ora, devidamente aceita a possibilidade de conferir caráter à condenação por dano moral, resta saber quais critérios devem ser adotados para a fixação de seu *quantum*.

No que diz respeito ao dano moral de feição coletiva (ou coletivamente tratado, como se veicula nesta ação), a dificuldade do seu real e integral dimensionamento, por conta da imprecisão dos parâmetros para compensar o dano, **favorece e torna mais pertinente o objetivo de sancionar o agente causador,**

⁶ Recentemente, no AgRg no AREsp 132553 / RS 2012/0004186-8 , Relator(a) Ministro CASTRO MEIRA (1125), a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça reconheceu a licitude do caráter punitivo-compensatório como critério de arbitramento de indenização por dano moral, recusando-se a revisar o valor da condenação de origem. DJe **23/04/2012** “1. O acórdão recorrido, com base na análise dos fatos e das provas, concluiu que ficou configurado o **dano moral** a ensejar reparação e, considerando o ato ilícito praticado, o potencial econômico da ofensora, o **caráter punitivo-compensatório da indenização** e os parâmetros adotados em casos semelhantes, manteve o valor fixado na sentença. 2. Se o valor dos danos morais se ajusta aos parâmetros de **razoabilidade e de proporcionalidade**, como na espécie, a alteração do entendimento adotado pelo Tribunal de origem, a fim de acolher a pretensão da agravante de afastar ou reduzir a condenação por tais danos, torna-se tarefa inviável de ser realizada na via do recurso especial, por força do óbice da Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial".



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

desestimulando outras ofensivas, à vista dos efeitos deletérios da conduta.

Sobre o tema, Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho pronuncia-se⁷:

Havendo dano a interesse público ou difuso, perfeitamente possível a imposição de reparação civil com caráter marcadamente sancionatório sob a forma de dano punitivo. Contudo, a imposição de indenização com caráter de sanção deve ser cercada de cuidados para não exorbitar sua finalidade repressiva e dissuasiva. [...] A sua aplicação comedida e prudente levaria a uma maior esfera de proteção ao interesse público e aos novos conceitos de interesse difuso e coletivo. A reparação, nesses casos, deve ser feita por arbitramento judicial, a exemplo do que ocorre no dano moral tradicional.

Na hipótese, tem-se que, conforme informou a própria TAM (fls. 51/54), no período de 28 a 30 de novembro de 2010, foram registrados **266** (duzentos e sessenta e seis) cancelamentos e **200** (duzentos) atrasos, a saber:

DATA	ATRASOS	CANCELAMENTOS
28/11/2010	84	102
29/11/2010	60	134
30/11/2010	56	30
TOTAL	200	266

Ora, levando-se em consideração que a capacidade total de passageiros transportados por cada aeronave da TAM (modelo AirBus A-320, mais

⁷ Op. cit, p. 37



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

utilizado) é de 174 (cento e setenta e quatro), e multiplicando-se a lotação de cada voo pelo número de voos atrasados e cancelados, chegar-se-á ao número de 46.284 (quarenta e seis mil, duzentos e oitenta e quatro) e 34.800 (trinta e quatro mil e oitocentos) passageiros prejudicados, respectivamente, pelos cancelamentos e pelos atrasos.

Em seguida, atribuindo-se a cada passageiro a quantia de R\$ 1.000,00 (um mil reais) a título de compensação pelo dano moral sofrido pelo cancelamento e a quantia de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a título de compensação pelo dano moral sofrido pelo atraso, chega-se ao seguinte *quantum* total:

	Voos Cancelados	Voos Atrasados
Quantidade de Voos	266	200
Quantidade de Passageiros (Nº de voos x 174)	46.284	34.800
Parcela de Reparação Individual	R\$ 1.000,00	R\$ 500,00
Valor da Indenização	R\$ 46.284.000,00	R\$ 17.400.000,00
Total Danos Morais	R\$ 63.684.000,00	

Note-se que alguns dos parâmetros acima expostos foram informados pela própria empresa TAM (número de voos cancelados e atrasados). A capacidade das aeronaves da empresa, por sua vez, está disponível em seu *site*.

Já os valores de indenização atribuídos a cada evento (R\$ 1.000,00 por passageiro vítima de cancelamento de voo e R\$ 500,00 por passageiro vítima de atraso) levou em conta não só a extensão, a natureza, a gravidade e a repercussão da ofensa, mas também a situação econômica da empresa ofensora, o grau de culpa presente em sua conduta, a intensidade e as dimensões do efeito negativo do dano infligido à coletividade.

Assim, mostram-se absolutamente razoáveis e proporcionais os



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

critérios sugeridos para o arbitramento da condenação da empresa TAM ao pagamento de indenização por danos morais individuais homogêneos, que por sua culpa atingiu interesses coletivos e individuais homogêneos, no valor total de **R\$ 63.684.000,00** (sessenta e três milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil reais), que, fixado em sentença, deverá ser objeto de liquidação individual e específica ou, na ausência de interessados, pelo próprio Ministério Público, na forma do art. 100, do Código de Defesa do Consumidor.

3. DOS PEDIDOS

3.1 Da Antecipação da Tutela Pretendida

Diante dos fatos e fundamentos jurídicos acima expostos, torna-se absolutamente necessário que a ANAC, ente regulador e fiscalizador do setor aéreo, adote providências imediatas e concretas para impedir que situações como a ora relatada continuem a ocorrer, sem que sejam devidamente apuradas e, em sendo o caso, punidas.

Diante da inequívoca morosidade da ANAC na análise dos processos de averiguação de infrações que causam prejuízos aos usuários do transporte aéreo, espera-se, em caráter urgente, que a agência **informe o estágio de andamento dos 198 autos de infração lavrados contra a TAM ainda em 2010, ao que consta sem decisão de primeiro grau, e a previsão concreta de desfecho**. A medida visa a fixar as responsabilidades da agência pela omissão/morosidade no processamento das infrações, além de comprovar a ineficiência do órgão na atividade de fiscalização e repressão das infrações aos direitos do consumidor-usuário do serviço de transporte aéreo.

Pretende-se, ainda, que, esse d. Juízo determine à ANAC **obrigação de fazer no sentido de obrigar as empresas aéreas a comprovarem documentalmente** (através de notas fiscais de hospedagens ou traslados, vouchers de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

alimentação, cupons de uso de internet, cartões para uso de telefone público etc) **todo tipo de assistência prevista na Resolução nº 141/2010**, prestada aos usuários do serviço de transporte vítimas de atrasos e cancelamentos de voos, tendo em vista que, conforme exposto, tal fiscalização não vem sendo feita de modo eficaz.

Saliente-se que as providências reclamadas são oportunas e urgentes, tendo em vista que, descortinados abusos praticados pelas empresas aéreas e a desídia fiscalizatória da ANAC, não se pode permitir a sua perpetuação no tempo. Além disso, aguardar o provimento de mérito para, só então, obrigar a ANAC a adotar as providências ora requeridas – diga-se de passagem, legais e razoáveis -, porá em risco parte do resultado útil desta ação, já que a ausência de providência jurisdicional neste momento premiará a omissão e o descomprometimento da agência para com o interesse público.

Assim, forte na argumentação deduzida nos itens anteriores, que aponta para inequívoca desídia fiscalizatória por parte da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL **requer a esse Juízo**, nos termos do art. 273 c/c art. 461 do Código de Processo Civil, que:

a) **determine à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC obrigação de fazer no sentido de obrigar as empresas aéreas a comprovarem documentalmente (através de notas fiscais de hospedagens ou traslados, vouchers de alimentação, cupons de uso de internet, cartões para uso de telefone público etc) todo tipo de assistência prevista na Resolução nº 141/2010, prestada aos usuários do serviço de transporte vítimas de atrasos e cancelamentos de voos, por medida que entre em vigor no prazo máximo de 30 dias, sob pena de multa diária a ser prudentemente arbitrada por esse Juízo;**

b) **determinar à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

obrigação de fazer consistente em divulgar, a cada três meses, em seu sítio eletrônico, o rol das punições aplicadas às empresas aéreas, pelo descumprimento da Resolução nº 141/2010, para efetivo cumprimento da Lei nº 12.527/2011;

c) determine à ANAC que informe, no prazo máximo de 30 dias, o estágio de andamento dos 198 autos de infração lavrados contra a TAM ainda em 2010, sem decisão de primeiro grau, bem como a sua previsão concreta de desfecho, sob pena de multa diária, a ser prudentemente arbitrada por esse Juízo.

3.2 Dos Pedidos Principais

“*Ex positis*”, o **Ministério Público Federal** requer o recebimento e a **autuação** desta inicial, com os documentos que a instruem (Inquérito Civil nº 1.16.000.006154/2010-70, volume único), e a **citação** das requeridas para que respondam à presente ação, sob pena de revelia e confissão, julgando-se totalmente procedentes os pedidos abaixo formulados para:

a) condenar Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC em obrigação de fazer, consistente em obrigar as empresas aéreas a comprovarem documentalmente (através de notas fiscais de hospedagens ou traslados, vouchers de alimentação, cupons de uso de internet, cartões para uso de telefone público etc) todo tipo de assistência prevista na Resolução nº 141/2010, prestada aos usuários do serviço de transporte vítimas de atrasos e cancelamentos de voos, por medida que entre em vigor no prazo máximo de 30 dias, sob pena de multa diária a ser prudentemente arbitrada por esse Juízo, confirmando-se eventual decisão de antecipação da tutela pretendida;

b) condenar a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC em obrigação de fazer, consistente em divulgar, a cada três meses, em seu sítio eletrônico, o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

rol das punições aplicadas às empresas aéreas, pelo descumprimento da Resolução nº 141/2010, para efetivo cumprimento da Lei nº 12.527/2011, confirmando-se eventual decisão de antecipação da tutela pretendida;

c) reconhecer a responsabilidade da **TÁXI AÉREO MARÍLIA LINHAS AÉREAS S.A. – TAM** quanto aos danos materiais sofridos pelos passageiros prejudicados pelos cancelamentos e atrasos de voos, ocorridos nos dias 28, 29 e 30 de novembro de 2010, e o seu dever de indenizá-los, em montantes a serem individualmente liquidados em fase posterior à sentença de mérito;

d) condenar a **TÁXI AÉREO MARÍLIA LINHAS AÉREAS S.A. – TAM** a indenizar os mais de 80.000 (oitenta mil) passageiros prejudicados pelos cancelamentos e atrasos de voos, ocorridos nos dias 28, 29 e 30 de novembro de 2010, a título de danos morais, no importe de R\$ 63.684.000,00 (sessenta e três milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil reais), a serem liquidados e executados individualmente pelos lesados ou, nos termos do art. 100, do Código de Defesa do Consumidor, pelo Ministério Público Federal, com reversão ao Fundo Federal dos Direitos Difusos.

Sem embargo da substancial prova pré-constituída, este órgão protesta pela produção de eventuais outras provas, a serem especificadas futuramente, caso se mostrem necessárias.

Dá à causa o valor de **R\$ 63.684.000,00** (sessenta e três milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil reais).

Brasília, 23 de maio de 2012.

LUCIANA LOUREIRO OLIVEIRA
Procuradora da República